

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA UNION U BEOGRADU

OSTVARIVANJE I ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

DOKTORSKA DISERTACIJA

Kandidat:

Jovana M. Popović

Mentor:

prof. dr Slobodan Vukadinović

Beograd, 2025. god.

UNION UNIVERSITY LAW SCHOOL BELGRADE

**REALIZATION AND PROTECTION OF COLLECTIVE CONSUMER INTERESTS
DOCTORAL DISSERTATION**

PhD Student:

Jovana M. Popović

Supervisor:

Prof. dr Slobodan Vukadinović

Belgrade, 2025.

Mentor:

Prof. dr Slobodan Vukadinović

Vanredni profesor, Univerzitet Union u Beogradu,

Pravni fakultet

Podaci o doktorskoj disertaciji

Naslov: Ostvarivanje i zaštita kolektivnih interesa potrošača

Sažetak: Ova doktorska disertacija bavi se pravnim položajem i strukturnom nejednakošću potrošača u odnosu na trgovce, sa posebnim osvrtom na neravnomernan odnos trgovac–potrošač. U disertaciji se razmatra pojam „individualnog interesa“ potrošača i njegova razlika u odnosu na „kolektivni interes“, uz analizu pravne prirode i opravdanosti mehanizama kolektivne zaštite. Disertacija pruža istorijski pregled nastanka i razvoja kolektivne zaštite potrošača, identifikujući oblasti njene primene i tipične povrede kolektivnog interesa, uz poseban osvrt na rešenja predviđena Direktivom (EU) 2020/1828. Kroz uporednu analizu izabranih pravnih sistema prikazani su različiti pristupi zaštiti kolektivnih interesa potrošača. Središnji deo rada posvećen je pravnom okviru kolektivne zaštite u Republici Srbiji, uz analizu sudskih, upravnopravnih i alternativnih mehanizama zaštite. Cilj rada jeste da doprinese razumevanju i unapređenju sistema kolektivne zaštite potrošača u Srbiji, uzimajući u obzir postojeći pravni okvir, uporedna rešenja i specifične potrebe domaće pravne sredine. Kolektivna zaštita posmatra se kao mehanizam za prevazilaženje prepreka koje potrošačima otežavaju ostvarivanje prava u slučajevima masovnih povreda, kao i kao instrument za jačanje poverenja u pravni sistem, tržišnu pravičnost i vladavinu prava. U okviru istraživanja primenjeni su normativni, komparativni i analitički metodi radi sagledavanja teorijskih osnova, uporedne prakse i izazova u primeni. Rezultati ukazuju na izazove i mogućnosti za unapređenje postojećeg sistema, a disertacija nudi konkretne preporuke za efikasniju i sveobuhvatniju zaštitu kolektivnih interesa potrošača u uslovima tržišne složenosti i digitalizacije.

Ključne reči: kolektivna zaštita potrošača, kolektivni interes potrošača, individualni zaštita potrošača, predstavnička tužba, Direktiva (EU) 2020/1828, sudska zaštita, upravnopravna zaštita, alternativno rešavanje sporova.

Naučna oblast: građanskopravna naučna oblast

Data about doctoral dissertation

Title: Realization and Protection of Collective Consumer Interests

Abstract: This doctoral dissertation examines the legal status and structural inequality of consumers in relation to traders, with particular emphasis on the unequal nature of the trader–consumer relationship. The study explores the concept of the “individual interest” of consumers and its distinction from the “collective interest,” along with an analysis of the legal nature and justification of collective protection mechanisms. The dissertation provides a historical overview of the emergence and development of collective consumer protection, identifying its areas of application and typical violations of collective interest, with special focus on the solutions introduced by Directive (EU) 2020/1828. Through a comparative analysis of selected legal systems, the dissertation presents different approaches to the protection of collective consumer interests. The central part of the research focuses on the legal framework of collective protection in the Republic of Serbia, including an analysis of judicial, administrative, and alternative mechanisms of protection. The aim of the dissertation is to contribute to the understanding and improvement of the system of collective consumer protection in Serbia, taking into account the existing legal framework, comparative solutions, and the specific needs of the domestic legal environment. Collective protection is viewed as a mechanism for overcoming obstacles that hinder consumers from exercising their rights in cases of mass harm, as well as a tool for strengthening trust in the legal system, market fairness, and the rule of law. The research applies normative, comparative, and analytical methods to provide a comprehensive view of theoretical foundations, comparative practices, and implementation challenges. The findings highlight both the shortcomings and the potential for improving the existing system, while the dissertation offers concrete recommendations for a more efficient and comprehensive protection of collective consumer interests in the context of market complexity and digitalization.

Keywords: collective consumer protection, collective consumer interest, individual consumer protection, representative action, Directive (EU) 2020/1828, judicial protection, administrative protection, alternative dispute resolution

Scientific / narrow field: scientific field of civil law

SADRŽAJ

UVOD	10
I GLAVA	17
1. TEORIJSKI OKVIR KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA.....	17
1.1 PRAVNI POLOŽAJ POTROŠAČA	17
1.2. PRIRODA ODNOSA TRGOVAC – POTROŠAČ	23
1.3. POJAM „INDIVIDUALNI INTERES“ POTROŠAČA.....	28
1.4. KOLEKTIVNA PRAVA	29
1.5. POJAM „KOLEKTIVNI INTERES“ POTROŠAČA	30
1.6. NASTANAK I RAZVOJ KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA	35
1.7. OBLASTI PRIMENE KOLEKTIVNE ZAŠTITE	40
1.8. NEKE TIPIČNE POVREDE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA.....	48
1.8.1. Neispravnost proizvoda	49
1.8.2. Nepravične ugovorne odredbe	54
1.8.3. Nepoštena trgovačka (poslovna) praksa	62
1.8.4. Obmanjujuće oglašavanje i obmanjujuća poslovna praksa	66
1.8.5. Povreda (i zaštita) privatnosti podataka	70
II GLAVA.....	74
2. PRAVNI OKVIR KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA – UPOREDNOPRAVNA ANALIZA	74
2.1 POČECI RAZVOJA KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U EU	74
2.2. DIREKTIVA 2009/22/EC O SUDSKIM NALOZIMA ZA ZAŠTITU INTERESA POTROŠAČA	75
2.3. POKUŠAJ USPOSTAVLJANJA JEDNISTVENOG PRAVNOG OKVIRA KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U EU – PREPORUKA 2013/396/EU	77
2.4. INICIJATIVA „A New Deal for Consumers“	82
2.5. PRISTUPI KOLEKTIVNOJ ZAŠTITI: MEHANIZMI <i>OPT IN</i> I <i>OPT OUT</i>	84
2.6. REŠENJA SADRŽANA U DIREKTIVI (EU) 2020/1828	90
2.7. PRAVNA REGULATIVA KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U POJEDINIM DRŽAVAMA	96
2.7.1. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Švedskoj	97
2.7.2. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Belgiji.....	99
2.7.3. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Holandiji.....	108
2.7.4. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Francuskoj	111
2.7.5. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Nemačkoj	114
2.7.6. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Sloveniji	116

2.7.7. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Bosni i Hercegovini	120
2.7.8. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Hrvatskoj	124
2.7.9. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Crnoj Gori	129
III GLAVA.....	133
3. PRAVNI OKVIR I RAZVOJ KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI	133
3.1 RAZVOJ ZAKONONSKOG OKVIRA U OBLASTI ZAŠTITE POTROŠAČA – HRONOLOŠKI PREGLED	133
3.2. RAZVOJ INSTITUTA KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI.....	138
3.3. PRAVNI OKVIR INSTITUTA KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI.....	143
3.4. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI IZAZOVI KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA	147
3.5. PRAKSA UPRAVNIH ORGANA U POSTUPCIMA ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI	149
3.6. EFIKASNOST UPRAVNOG POSTUPKA ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI.....	155
3.7. ANALIZA ANKETE SPROVEDENE U CILJU ISTRAŽIVANJA ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA U PRAKSI U REPUBLICI SRBIJI	157
IV GLAVA	164
4. SUDSKA ZAŠTITA RADI OSTVARIVANJA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA	164
4.1 ZNAČAJ PROCESNOPRAVNE ZAŠTITE ZA OSTVARENJE MATERIJALNIH PRAVA.....	164
4.2. KOLEKTIVNA TUŽBA – MEHANIZAM ZAŠTITE U OBLASTI ZAŠTITE POTROŠAČA	167
4.3. PITANJE PRAVNE PRIRODE ZAŠTITE POTROŠAČA: IZMEĐU JAVNOG I PRIVATNOG PRAVA.....	168
4.4. ULOGA SUDOVA U OBLIKOVANJU PRAVA POTROŠAČA	170
4.5. OPŠTE RAZMATRANJE O SUDSKOM REŠAVANJU POTROŠAČKIH SPOROVA.....	171
4.6. SUDSKA ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA	175
4.7. POJAM, NASTANAK I RAZVOJ KOLEKTIVNE TUŽBE (KOLEKTIVNA TUŽBA U <i>COMMON LAW</i> SISTEMU).....	178
4.8. SUDSKA KOLEKTIVNA ZAŠTITA POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI.....	185
4.8.1. Aktivna legitimacija.....	188
4.8.2. Dejstvo odluke donete u postupku za zaštitu kolektivnih interesa potrošača	192

4.8.3. Modeli finansiranja kolektivne zaštite potrošača.....	194
4.9. PROCESNI IZAZOVI ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA	197
4.10. O SUDSKOJ KOLEKTIVNOJ ZAŠTITI POTROŠAČA – IZMEĐU POTREBE I MOGUĆNOSTI	203
V GLAVA.....	209
5. UPRAVNOPRAVNA ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA.....	209
5.1 GRANICE I ULOGA ORGANA UPRAVE U OBLASTI ZAŠTITE POTROŠAČA	210
5.2. UPRAVNA KONTROLA, UPRAVNI NADZOR I INSPEKCIJSKI NADZOR U KONTEKSTU ZAŠTITE POTROŠAČA	215
5.3. UPRAVNOPRAVNA ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI.....	218
5.3.1. Pravna priroda upravnog postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača	219
5.3.2. Stranke, pokretanje i tok postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača	221
5.4. DILEME U VEZI SA UPRAVNOPRAVNOM ZAŠTITOM KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA	224
5.5. ZNAČAJ ULOGE ORGANIZACIJA ZA ZAŠTITU POTROŠAČA.....	232
VI GLAVA	235
6. ALTERNATIVNI NAČINI OSTVARIVANJA I ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA.....	235
6.1. ALTERNATIVNO REŠAVANJE SPOROVA: POJMOVNO ODREĐENJE I OSNOVNE KARAKTERISTIKE.....	235
6.1.1. Alternativni načini rešavanja potrošačkih sporova	236
6.2. ARBITRAŽNI POSTUPCI U CILJU ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA	241
6.3. ULOGA POTROŠAČKOG OMBUDSMANA U ZAŠTITI KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA	246
6.4. MEHANIZAM KONSULTACIJA IZMEĐU POTROŠAČA I TRGOVCA KAO SREDSTVO ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA.....	249
6.5. SPORAZUM O PORAVNANJU I OBEŠTEĆENJU POTROŠAČA KAO MEHANIZAM ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA.....	250
6.6. MEDIJACIJA U FUNKCIJI ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA	252
6.7. POTENCIJAL ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA U POSTUPCIMA ALTERNATIVNOG NAČINA REŠAVANJA SPOROVA	255
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	263
LITERATURA	268

Udžbenici i monografije.....	268
Članci i prilozi u zbornicima.....	269
Doktorske disertacije i master radovi.....	283
Propisi.....	284
Sudska praksa.....	287
Odluke organa državne uprave.....	288
Dokumenta	289
Internet izvori	290
BIOGRAFIJA	292

UVOD

Zaštita potrošača predstavlja jednu od aktuelnih oblasti savremenog prava, jer se odnosi na obezbeđivanje ravnoteže između često nejednakih strana u ugovornim odnosima. Potrošači, kao slabija strana u pravnom odnosu sa trgovcima, izloženi su rizicima od nepoštenih poslovnih praksi, neadekvatnih informacija, ugovaranja pod nejednakim uslovima i povreda svojih ekonomskih interesa. Upravo zato se razvijaju posebni mehanizmi pravne zaštite, kojima se nastoji obezbediti sigurnost, poverenje i pravičnost na tržištu, a time i ekonomska i socijalna stabilnost društva u celini.

Savremeno tržište karakteriše sve izraženija kompleksnost pravnih odnosa između potrošača i trgovaca, pri čemu pojedinačna zaštita prava često nije dovoljna da odgovori na izazove koje nameće masovna prodaja proizvoda i pružanje usluga. Upravo iz tih razloga dolazi do razvoja kolektivnih mehanizama zaštite potrošačkih prava, koji omogućavaju efikasniju i sveobuhvatniju zaštitu šireg kruga potrošača, naročito u situacijama kada je povreda prava identična ili slična kod većeg broja lica. Ovakav pristup ne samo da doprinosi ekonomičnosti postupka, već i jačanju poverenja potrošača u pravni sistem.

Regulativa kolektivne zaštite potrošača poslednjih decenija postaje jedno od centralnih pitanja kako u zakonodavstvu Evropske unije, tako i u nacionalnim pravnim sistemima, uključujući i pravni sistem Srbije. Donošenjem posebnih pravnih instrumenata nastoji se da se prevaziđu problemi koji postoje u individualnim postupcima zaštite prava, kao što su visoki troškovi, dugotrajnost postupka i složenost pravne zaštite za prosečnog potrošača. Osim toga, kolektivna zaštita ima i širi preventivni karakter, jer deluje i prema samim trgovcima, odvrćajući ih od praksi koje mogu povrediti interese većeg broja potrošača.

U okviru ove disertacije biće analizirani osnovni elementi i specifičnosti kolektivne zaštite potrošačkih interesa, sa posebnim osvrtom na pravni okvir u Srbiji, njegov razvoj, aktuelna rešenja i izazove u praksi. Posebna pažnja posvećena je i komparativnim rešenjima, prvenstveno u zakonodavstvu Evropske unije, imajući u vidu značaj usklađivanja domaćih propisa sa pravom Evropske unije, kao i potrebu za jačanjem institucionalnih kapaciteta, unapređenjem informisanja potrošača i efikasnijim procesnim mehanizmima zaštite.

Tema „Ostvarivanje i zaštita kolektivnih interesa potrošača“ je važna jer potrošači igraju ključnu ulogu u ekonomiji. Kako se njihovi interesi štite direktno utiče na poverenje na tržištu i konkurenciju među kompanijama. Bolja zaštita potrošača može doprineti stabilnosti tržišta i ekonomskom rastu. Pravna i regulatorna dimenzija ove teme je posebno važna jer se zakoni i pravila koja se odnose na potrošačka prava konstantno menjaju. Razumevanje ovih

promena je ključno za tržište i kompanije, a ova disertacija nastoji da pruži dublji uvid u to kako se ovi zakoni primenjuju i kako kompanije reaguju na njih.

Cilj istraživanja je analiza postojećih izazova u ostvarivanju zaštite kolektivnih interesa potrošača u kontekstu savremenih tržišnih uslova. Osnovni cilj disertacije je proučavanje relevantnih propisa i iskustava drugih zemalja kako bi se identifikovala i promovisala nova rešenja za unapređenje oblasti zaštite potrošača u domaćem pravnom sistemu. Takođe, nastojim da predstavim moguća rešenja koja bi unapredila i ojačala kolektivnu zaštitu potrošača. Da bi bilo moguće da se predlože rešenja potrebna je analiza trenutnog dometa pravnog sistema Republike Srbije i domaće prakse u oblasti zaštite kolektivnih interesa potrošača, kao i analiza pravnih sistema drugih država.

Prvo poglavlje ove disertacije posvećeno je pravnom položaju potrošača i problemu nejednakosti među njima. Razlike među potrošačima često se ogledaju u njihovim ekonomskim, obrazovnim i informacionim kapacitetima, što stvara nejednake uslove za učestvovanje na tržištu i ostvarivanje prava. Tako, potrošači sa većim prihodima i pristupom kapitalu lakše sebi mogu priuštiti kvalitetnije proizvode i usluge, dok oni sa ograničenim ekonomskim sredstvima ostaju uskraćeni za širi izbor i često izloženi nepovoljnijim uslovima. Pored toga, obrazovanje igra ključnu ulogu u razumevanju potrošačkih prava i mogućnosti zaštite. Obrazovni nivo utiče na sposobnost pojedinca da razume i koristi pravne mehanizme zaštite potrošačkih prava, tako potrošači sa višim obrazovanjem češće su informisani i spremniji da potraže zaštitu, dok su manje obrazovani potrošači u tom pogledu često u nepovoljnijem položaju. Slično važi i za pristup informacijama: oni koji raspolažu tehničkim sredstvima i veštinama za korišćenje interneta i digitalnih resursa u mogućnosti su da lakše pristupiti relevantnim informacijama i donesu odluke, dok se oni sa ograničenim pristupom informacijama suočavaju sa dodatnim preprekama u zaštiti svojih interesa.

Fokus je stavljen i na prirodu odnosa između trgovaca i potrošača kako bi se razumela dinamika tih odnosa i kako ona utiče na potrebu za zaštitom potrošača. Ovi odnosi često imaju nejednaku moć i informacije, što može dovesti do neravnoteže u korist trgovaca. Po čemu se potrošač razlikuje od trgovca, šta je to što ga čini slabijim i predstavlja uzrok njegove neravnopravnosti u odnosu na drugu ugovornu stranu? U središtu pojmova potrošač i trgovac nalazi se svrha njihovog delovanja na tržištu. Potrošač na tržištu pribavlja dobra i usluge radi zadovoljenja potreba domaćinstva, dok je osnovni cilj trgovca ostvarivanje profita kroz ponudu svojih proizvoda i usluga. U ugovornoj interakciji potrošača i trgovca potrošač je po definiciji slabija ugovorna strana. Podređen položaj potrošača (pregovaračka nejednakost) u odnosu na trgovca proizilazi iz prirode odnosa profesionalca i amatera, stručnjaka i laika (neukog) za robe

ili usluge koje pribavlja. Na strani potrošača je moguće uočiti mnoštvo faktora koji predstavljaju temelj ugovorne nejednakosti: nedostatak relevantnih informacija, nedostatak znanja, nedostatak iskustva, nedostatak izbora, nedostatak samokontrole, nedostatak samopouzdanja, nedostatak raspoloživih resursa i dr. Svaka od navedenih „slabosti“ potrošača zaslužuje posebnu razradu. Zadatak pravnog poretka je da na takvu nejednakost primereno reaguje i odgovarajućim normativnim rešenjima doprinese kreiranju ugovorne ravnopravnosti potrošača i trgovca.

Definisanje pojma „individualnog interesa“ potrošača služi da razmotri kako svaki pojedinačni potrošač ima svoje specifične interese i kako zakoni često pružaju pojedinačnu zaštitu. Ovo je važno za razlikovanje od kolektivnih interesa potrošača. Ključno je definisanje koncepta kolektivnih interesa potrošača, koji se razlikuje od individualnih interesa. Fokusiraću se na to kako grupa potrošača može deliti zajedničke interese i zaštitu, što je i centralna tema moje disertacije. Posebna pažnja u disertaciji posvećena je analizi nastanka i razvoja kolektivne zaštite potrošača, kroz razmatranje istorijskog konteksta i razvoja zakonodavnih i regulatornih mehanizama koji su postepeno oblikovani kako bi odgovorili na potrebe potrošača i zaštitu njihovih kolektivnih interesa. Takođe, razmatraju se i različite oblasti u kojima se kolektivna zaštita primenjuje, kao i tipične povrede kolektivnih interesa potrošača. Analiza obuhvata probleme vezane za neispravne proizvode, nepravične ugovorne odredbe, nepoštenu trgovačku praksu, obmanjujuće oglašavanje i zaštitu privatnosti podataka. Ovim segmentima postavljaju se osnove za dalje istraživanje i analizu složenosti i značaja teme, identifikujući ključne izazove i pravce razvoja kolektivne zaštite potrošača.

U drugom delu disertacije istražujem pravne sisteme drugih država kako bih uporedila njihove pristupe kolektivnoj zaštiti potrošača sa situacijom u Republici Srbiji. Počevši od Direktive (EU) 2020/1828 Evropskog parlamenta i Saveta, analiziram evropski normativni okvir za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Pored evropskog zakonodavstva, posebna pažnja posvećena je analizama pravnih rešenja i prakse u Švedskoj, Belgiji, Holandiji, Francuskoj i Nemačkoj. Takođe, obuhvaćeni su i pravni sistemi Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Crne Gore, čime je omogućeno sagledavanje specifičnosti i sličnosti u pristupima država koje pripadaju širem evropskom i regionalnom pravnom prostoru. Upoređivanjem zakonskih rešenja i njihove praktične primene identifikuju se prednosti i ograničenja različitih modela kolektivne zaštite, čime se stiče šira slika mogućnosti za unapređenje sistema u Srbiji.

Ovakav komparativni pristup omogućava ne samo identifikaciju dobrih praksi i potencijalnih rešenja koja bi se mogla implementirati u domaće zakonodavstvo, već i dublje razumevanje pravnih, institucionalnih i procesnih izazova sa kojima se različiti sistemi

suočavaju u oblasti kolektivne zaštite potrošača. Poređenjem ovih modela otvaraju se i šira pitanja o optimalnom odnosu između javnopravnih i privatnopravnih mehanizama zaštite, ulogi države i organizacija za zaštitu potrošača, kao i o potrebi za stalnim razvojem instrumenata koji će efikasno odgovoriti na promene tržišnih uslova i ponašanja trgovaca.

Poseban značaj za razvoj ovog instituta u evropskom prostoru ima donošenje Direktive (EU) 2020/1828 o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Ova Direktiva predstavlja prelomnu tačku u normativnom oblikovanju kolektivne zaštite potrošača u Evropskoj uniji, jer uspostavlja jedinstven okvir koji omogućava potrošačima da kolektivno ostvaruju svoja prava u situacijama masovnih povreda prava. Direktiva, osim što harmonizuje minimalne standarde u pogledu predstavničkih tužbi, donosi i niz novina u pogledu finansiranja postupaka, nadležnih tela i zaštite od zloupotreba, čime direktno utiče i na oblikovanje nacionalnih zakonodavstava država članica i država koje se nalaze u procesu usklađivanja sa pravom Evropske unije. U tom kontekstu, analizom rešenja iz Direktive sagledava se i njihov uticaj na oblikovanje i dalje unapređenje sistema kolektivne zaštite potrošača u Srbiji.

U trećem delu disertacije fokusiram se na analizu pravnog okvira i razvoja kolektivne zaštite potrošača u Srbiji, sa posebnim akcentom na sudsku zaštitu. Detaljno razmatram koncept kolektivnih tužbi, njihovu pravnu prirodu, način formiranja i njihove osnovne karakteristike, kao i uslove koji moraju biti ispunjeni da bi kolektivna tužba bila pokrenuta. Posebna pažnja posvećena je pitanjima aktivne legitimacije, odnosno ko su subjekti ovlašćeni da pokrenu postupke kolektivne zaštite pred sudovima u Srbiji. Takođe, analiziram nadležnost sudova za rešavanje kolektivnih potrošačkih sporova, imajući u vidu postojeći normativni okvir, sudsku praksu, kao i izazove koji se javljaju u njegovoj primeni.

U četvrtom poglavlju disertacije pažnja je usmerena na sudsku zaštitu kolektivnih interesa potrošača, sa ciljem da se analizira normativni okvir i praksa u vezi sa vođenjem postupaka pred sudovima. Poseban akcenat stavljen je na pojam, nastanak i razvoj kolektivne tužbe, pitanje aktivne legitimacije subjekata ovlašćenih da pokrenu postupak, dejstvo sudske odluke donete u postupku za zaštitu kolektivnih interesa. U okviru poglavlja obrađeni su i modeli finansiranja kolektivne zaštite potrošača, kao i procesni izazovi koji prate ove postupke, poput obezbeđenja delotvorne zaštite uz očuvanje ravnoteže između interesa potrošača i prava trgovaca.

U petom delu disertacije predmet istraživanja je upravnopravna zaštita kolektivnih interesa potrošača u Srbiji, sa posebnim fokusom na ulogu organa uprave u ovom procesu. Analizira se način na koji uprava doprinosi ostvarivanju kolektivnih interesa potrošača kroz sprovođenje upravnih postupaka zaštite. U okviru ovog dela razmatram pokretanje upravnih

postupaka, učesnike, tok postupka, kao i mere koje se u tim postupcima mogu doneti radi zaštite potrošača. Ova analiza omogućava sagledavanje uloge uprave kao značajnog aktera u zaštiti kolektivnih prava potrošača i njenog odnosa prema sudskoj i drugim vrstama zaštite.

Šesto poglavlje disertacije posvećeno je alternativnim načinima ostvarivanja i zaštite kolektivnih interesa potrošača u Srbiji. U tom okviru analiziram mogućnosti arbitraže kao oblika vansudskog rešavanja sporova, ulogu specijalizovanog potrošačkog ombudsmana, kao i regulatornih tela u zaštiti prava potrošača. Takođe se razmatraju konsultativni procesi između strana u sporu, zaključenje poravnjenja i obeštećenja potrošača, kao i uloga medijacije. Prednosti ovih alternativnih mehanizama ogledaju se u njihovoj efikasnosti, kraćem trajanju postupka u odnosu na sudske procese, smanjenju troškova, većoj fleksibilnosti i mogućnosti da strane same utiču na ishod spora. Pored toga, arbitraža i medijacija pružaju veću poverljivost, što je naročito važno u osetljivim potrošačkim sporovima, a uključivanje potrošača u sam proces može doprineti njihovom većem zadovoljstvu. Dodatna prednost ovih mehanizama je specijalizovano znanje arbitara i medijatora o potrošačkim pitanjima, što doprinosi boljem razumevanju konkretnog konteksta i donošenju adekvatnih odluka. Time alternativni načini rešavanja sporova predstavljaju praktičnu i održivu alternativu za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, posebno u uslovima sve većeg opterećenja sudskih sistema.

U završnom delu disertacije iznosim zaključna razmatranja o ostvarivanju i zaštiti kolektivnih interesa potrošača u Srbiji, oslanjajući se i na komparativnu analizu stranih pravnih sistema kako bih identifikovala dobre prakse i moguće smernice za dalji razvoj ovog instituta. Razmatram potencijale za unapređenje domaćeg normativnog i institucionalnog okvira, kao i konkretna rešenja koja bi mogla doprineti efikasnijoj i dostupnijoj kolektivnoj zaštiti potrošača u savremenom poslovnom okruženju. Na taj način, disertacija nastoji da pruži doprinos razumevanju postojećih izazova i formulisanju mogućih pravaca razvoja sistema kolektivne zaštite potrošača u Srbiji.

Kolektivna zaštita potrošača predstavlja posebno značajan segment savremenog potrošačkog prava, jer omogućava efikasno rešavanje situacija u kojima je veliki broj potrošača pogođen istovetnim ili sličnim povredama prava. U takvim okolnostima, pojedinačno ostvarivanje prava često nije delotvorno, bilo zbog niskih pojedinačnih iznosa sporova, nedostatka znanja i resursa kod potrošača, ili zbog složenosti i troškova sudskih postupaka. Kolektivna zaštita upravo pruža mehanizam koji prevazilazi ove prepreke i omogućava zaštitu širokog kruga potrošača kroz objedinjene postupke.

Dodatno, razvoj kolektivnih mehanizama zaštite potrošača ima i širi društveni značaj. Njihova primena ne doprinosi samo zaštiti konkretnih ekonomskih interesa potrošača, već i

jačanju poverenja u pravni sistem, vladavinu prava i fer tržišno nadmetanje. Kolektivna zaštita ima i preventivni efekat, jer podstiče trgovce da postupaju savesno i u skladu sa propisima, znajući da sistem omogućava sankcionisanje nepoštenih praksi koje pogađaju veći broj potrošača.

Cilj istraživanja jeste analiza postojećih izazova u ostvarivanju zaštite kolektivnih interesa potrošača u uslovima savremenog tržišta, kao i predstavljanje mogućih rešenja za jačanje ovog sistema zaštite. Disertacija obuhvata analizu propisa i iskustava drugih zemalja, primenom uporednopravnog pristupa kako bi se identifikovala dostignuća i podstakla poboljšanja u domaćem pravnom sistemu. Poseban akcenat stavlja se na utvrđivanje trenutnog domašaja kolektivne zaštite u Republici Srbiji i realne efikasnosti pravne prakse u zaštiti kolektivnog interesa potrošača. Kroz analizu relevantnih zakonodavstava i sudske prakse, istraživanje ukazuje na glavne prepreke sa kojima se potrošači suočavaju prilikom ostvarivanja svojih prava. Na osnovu tih nalaza, disertacija nudi konkretna rešenja za unapređenje mehanizama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, kako bi se osigurala pravična, delotvorna i sveobuhvatna zaštita kolektivnih interesa potrošača u savremenom poslovnom okruženju. Takođe, disertacija istražuje i mogućnosti integracije alternativnih metoda rešavanja sporova, uključujući vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, kakve predviđa Zakon o zaštiti potrošača iz 2021. godine, te analizira materijalne odredbe nacionalnog zakonodavstva i načine njihovog sprovođenja u praksi.

Radna (polazna) hipoteza na kojoj istraživanje počiva jeste pretpostavka da je kolektivna zaštita u odnosu na individualan način zaštite efikasnija i delotvornija te da poboljšava položaj potrošača. Druga pretpostavka jeste da je upravnopravna zaštita kolektivnih interesa potrošača efektivniji način zaštite jer je upravni postupak brži i efikasniji u odnosu na građanskopravnu zaštitu koja se ostvaruje pokretanjem parničnog postupka. Još jedna hipoteza je da se omogućavanjem alternativnog rešavanja sporova povodom povrede kolektivnih interesa potrošača obezbeđuje potpuna zaštita potrošača u ovoj oblasti.

Prilikom istraživanja navedenih pitanja korišćene su različite naučnoistraživačke metode koje se uobičajeno primenjuju u društvenim i pravnim naukama. U okviru naučnih metoda primenjeni su dogmatsko-normativni, komparativni (uporednopravni), istorijskopравни i sociološkopravni metod. Dogmatsko-normativni metod korišćen je pri analizi sadržine i značenja pravnih normi koje uređuju kolektivnu zaštitu potrošača. Komparativni metod primenjen je radi analize pravnih režima u različitim nacionalnim pravnim sistemima, identifikovanja primera dobre prakse i uporednopravnih rešenja u oblasti zaštite kolektivnih interesa potrošača. Istorijskopравни metod omogućio je proučavanje nastanka i razvoja

kolektivne zaštite potrošača, kao i razvoja različitih pravnih instrumenata u ovoj oblasti. Sociološkopravni metod korišćen je za ispitivanje odnosa između zakonodavstva i društvenih faktora, čime je omogućeno dublje razumevanje funkcionisanja pravnih normi u stvarnom društvenom kontekstu i njihovog uticaja na ponašanje potrošača.

I GLAVA

1. TEORIJSKI OKVIR KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA

1.1 PRAVNI POLOŽAJ POTROŠAČA

Potrošači predstavljaju polaznu tačku i centralni fokus svih aktivnosti kompanija koje teže dugoročnom opstanku i profitabilnom poslovanju na tržištu. Iako su potrošači centralni subjekti tržišta, njihov pravni položaj je često slabiji u odnosu na trgovce, što stvara neravnotežu u ugovornim i ekonomskim odnosima. Uprkos regulatornim okvirima koji nastoje da obezbede ravnotežu, potrošači se i dalje suočavaju sa pravnim i informativnim nejednakostima u odnosu na kompanije.

Potrošači međusobno razlikuju u brojnim aspektima. Jedan od ključnih faktora je obrazovanje - visokoobrazovani potrošači obično bolje razumeju informacije, svesniji su svojih prava i mogućnosti, te pažljivije razmatraju dostupne podatke pre donošenja odluke o kupovini. Nasuprot tome, potrošači sa nižim nivoom obrazovanja često su manje informisani i podložniji zloupotrebama. Osim obrazovanja, značajnu ulogu igra i finansijski status - potrošači sa višim prihodima lakše pristupaju širokom spektru proizvoda i usluga, dok oni sa nižim primanjima mogu biti ograničeni u izboru. Kulturološke razlike takođe oblikuju potrošačke navike, budući da potrošači iz različitih sredina imaju specifične preferencije i obrasce ponašanja na tržištu. Dodatno, socijalni status utiče na percepciju vrednosti proizvoda ili usluga, dok geografski faktori, poput regionalnih razlika, mogu usloviti specifične prioritete i potrebe potrošača.

S obzirom na značaj prava Evropske unije za oblikovanje standarda zaštite potrošača i harmonizaciju pravnih rešenja među državama članicama, važno je sagledati kako se u zakonodavstvu Evropske unije definiše pojam potrošača. U Evropskoj uniji ne postoji jedinstvena definicija potrošača sadržana u jednoj direktivi koja se univerzalno primenjuje.¹ Ipak, definicije potrošača u različitim direktivama i uredbama su uglavnom usklađene.² Iako među njima postoje određene razlike, suština ostaje ista - potrošač je fizičko lice koje postupa u svrhe koje nisu povezane sa njegovim profesionalnim delatnostima.³ Ključni kriterijum za

¹ Ivančević, K., 2014, *Uvod u potrošačko pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 46.

² *Ibid.*

³ Vandenbussche, W., Taelman P., 2024, *Comparative Procedural Law and Justice*, Consumer Protection Proceedings, Institute for Civil Procedure, Ghent University, p. 8.

određivanje statusa potrošača jeste kriterijum svrhe, što znači da se za svaki ugovor pojedinačno utvrđuje da li određeno lice ispunjava uslove da bude smatrano potrošačem. Iako se može pretpostaviti da je utvrđivanje statusa potrošača uvek očigledno, praksa pokazuje da to nije nužno slučaj. Ključna dilema odnosi se na tumačenje kriterijuma — da li ga treba shvatiti subjektivno, objektivno ili kao kombinaciju ta dva pristupa. Ovaj problem dovodi do različitih pristupa među državama članicama Evropske unije, pa čak i unutar pojedinačnih država, kao što je primećeno u Holandiji.⁴ Sud pravde Evropske unije pokazao je sklonost ka tumačenju koje uzima u obzir kako bi profesionalni ugovorni partner

mogao razumeti ponašanje potencijalnog potrošača, čime se približava objektivizovanom subjektivnom pristupu.⁵ U novijoj praksi, Sud pravde Evropske unije naglasio je da se pri utvrđivanju statusa potrošača može uzeti u obzir utisak koji ponašanje određene osobe ostavlja na drugu ugovornu stranu.⁶ Ovakav pristup dodatno potvrđuje tendenciju ka objektivizovanom subjektivnom tumačenju, gde se ne procenjuju isključivo namere pojedinca, već i način na koji ih percipira profesionalni ugovorni partner.

Još jedno složeno pitanje odnosi se na ugovore s dvostrukom namenom, koji su delimično zaključeni u profesionalne, a delimično u privatne svrhe. Na primer, ako neko kupi automobil kako bi posećivao potencijalne klijente, ali ga istovremeno koristi i za porodična putovanja vikendom, postavlja se pitanje da li takva osoba može biti smatrana potrošačem u kontekstu ugovora o kupoprodaji. Sud pravde Evropske unije je još u predmetu *Gruber* zauzeo stav da lice koje zaključi ugovor s dvostrukom namenom—koji delimično služi profesionalnim, a delimično privatnim svrhama—ne može uživati posebnu zaštitu predviđenu za potrošačke ugovore, osim ako je profesionalni aspekt ugovora zanemarljiv.⁷ Ova odluka doneta je u okviru tumačenja pravila o posebnoj nadležnosti koja su regulisana u Briselskoj konvenciji, koja je prethodila Uredbi (EU) br. 1215/2012 Evropskog parlamenta i veća od 12. decembra 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima.⁸ S obzirom na to da se definicija potrošača u ovoj uredbi gotovo ne razlikuje od one definisane u zakonodavnim aktima koji uređuju materijalno pravo zaštite potrošača⁹, očekuje se da se isti princip primenjuje i na ugovore s dvostrukom namenom u širem kontekstu potrošačkog prava.

⁴ Schaub, M. Y., 2017, *Wie is consument?*, *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, 1, pp. 30, 34.

⁵ Vandenbussche, W., Taelman P., 2024, p. 8, p. 18.

⁶ *Ibid*, pp. 16-18.

⁷ CJEU, Case C-464/01, *Gruber v Bay Wa AG*, Judgment 20 January 2005, ECLI:EU:C:2005:32, para 51.

⁸ Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters.

⁹ Potrošač je fizičko lice koje kupuje proizvode ili pribavlja usluge radi zadovoljavanja ličnih potreba ili potreba svog domaćinstva. Vidi: Ivančević, K., 2014, str. 46.

Međutim, praksa pokazuje da ovo pravilo nije dosledno sprovedeno u materijalnom pravu zaštite potrošača. Prema jednom shvatanju, u slučaju ugovora s dvostrukom namenom, lice bi trebalo smatrati potrošačem ako profesionalna svrha ugovora nije preovlađujuća.¹⁰ Ovaj pristup oslanja se na doslovno tumačenje stava (17) Direktive 2011/83/EU¹¹ o pravima potrošača. Ako bi se ovaj kriterijum primenjivao u materijalnom pravu, to bi značilo da status potrošača zavisi od konteksta: osoba bi mogla biti potrošač prema pravilima materijalnog prava, ali ne i u postupcima koji se odnose na primenu i sprovođenje potrošačkog prava.¹²

U svetlu ovih razlika, važno je razmotriti koncept „prosečnog potrošača“ (*average consumer*) Evropske unije i način na koji ga tumači Sud pravde Evropske unije (*European Court of Justice*). Prilikom interpretacije pravnog pojma „potrošač“, definisanog u Direktivi 93/13/EEZ¹³ o nepravičnim odredbama u potrošačkim ugovorima, Sud pravde Evropske unije morao je da odredi obim zaštite koja se pruža osobama obuhvaćenim ovim pojmom. U skladu sa ovim propisom, potrošačem se smatra „fizičko lice koje, u transakcijama deluje u svrhe koje su izvan njegovog trgovinskog, poslovnog ili profesionalnog delovanja“.¹⁴ Ova definicija postavlja osnovu za procenu prava i obaveza potrošača u pravnim odnosima sa trgovcima, ali i za utvrđivanje stepena zaštite koji im pripada.

Pitanje pristupa Suda pravde Evropske unije konceptu „prosečnog potrošača“ razmatrano je u predmetu C-210/96 *Gut Springenheide*¹⁵. Nemački sud uputio je Sudu pravde Evropske unije pitanje da li, prilikom procene verovatnosti obmanjivanja kupaca promotivnim izjavama, treba da se oslanja na objektivni koncept potrošača ili da uzme u obzir stvarna očekivanja potrošača kojima su izjave upućene. U slučaju drugog pristupa, postavilo se i pitanje da li bi Sud trebalo da primeni test „informisanog prosečnog potrošača“ ili „prosečnog prolaznog potrošača“.

¹⁰ CJEU, Case C-110/14, *Costea v SC Volksbank România SA*, Opinion of AG Cruz Villalón 23 April 2015, ECLI:EU:C:2015:271, paras 37-43.

¹¹ Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance.

¹² Vandenbussche, W., Taelman P., 2024, pp. 18-19.

¹³ Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts. OJ L 95, 21.4.1993, p. 29-34.

¹⁴ Čl. 2. st. 1. tač. b. Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts.

¹⁵ Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 16 July 1998. *Gut Springenheide GmbH and Rudolf Tusky v Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung*. Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht - Germany. Marketing standards for eggs - Promotional descriptions or statements liable to mislead the purchaser - Reference consumer. Case C-210/96.

U svom odgovoru, Sud je istakao da je već u nekoliko ranijih slučajeva¹⁶, koji datiraju još iz kasnih 1980-ih, morao da odluči da li se opis, zaštitni znak ili promotivni tekst mogu smatrati zavaravajućim. U tim predmetima, bez posebnog upućivanja na to kao test, Sud je dosledno zasnivao svoje odluke na pretpostavljenim očekivanjima prosečnog potrošača koji je razumno dobro informisan i razumno oprezan i obazriv.¹⁷ Među slučajevima koji su prethodili predmetu *Gut Springenheide*, posebno se izdvaja predmet C-470/93 *Mars*, jer paragraf 24 odluke u tom predmetu predstavlja prvu eksplicitnu referencu na koncept „razumno promišljenih potrošača“.¹⁸

Nakon značajne odluke u predmetu *Gut Springenheide*, sudska praksa Suda pravde Evropske unije nastavila je da primenjuje takozvanu formulu „Gut Springenheide“ pri tumačenju ponašanja prosečnog potrošača, što je potvrđeno u predmetima C-342/97 *Lloid*, C-465/98 *Darbo* i C-239/02 *Douve Egberts*.¹⁹ Time je uspostavljen jasan pravni presedan. Ovo merilo prosečnog potrošača ušlo je i u zakonodavstvo Evropske unije o zaštiti potrošača putem Direktive 2005/29/EC o nepoštenoj poslovnoj praksi²⁰ (u daljem tekstu: Direktiva 2005/29/EC) koja u članu 2. definicije „nepoštene poslovne prakse“ eksplicitno upućuje na ekonomsko ponašanje prosečnog potrošača određenog proizvoda. U tački 18 Preambule dodatno se precizira da Direktiva 2005/29/EC „uzima kao merilo prosečnog potrošača, koji je razumno obavešten, pažljiv i obziran, uzimajući u obzir socijalne, kulturne i jezičke faktore, kako ih tumači Sud pravde Evropske unije“.²¹

Ovo tumačenje prosečnog potrošača, koje i dalje predstavlja dominantan pristup u zakonodavstvu Evropske unije o zaštiti potrošača i sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije

¹⁶ Sud posebno navodi u određenim predmetima: C-362/88 GB-INNO-BM. ECLI:EU:C:1990:102; C-238/89 Pall. ECLI:EU:C:1990:47; C-126/91 Yves Rocher. ECLI:EU:C:1993:191; C-315/92 Verband Sozialer Wettbewerb. ECLI:EU:C:1994:34; C-456/93 Langguth. ECLI:EU:C:1995:206, and C-470/93 Mars. ECLI:EU:C:1995:224.

¹⁷ Waddington, L., 2013, Reflections on the Protection of 'Vulnerable' Consumers Under EU Law, *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, No. 2, pp. 1–42. Mišćenić, E., 2022, Učinkovitost i transparentnost online informiranja potrošača, *Pravna zaštita pojedinaca na jedinstvenom digitalnom tržištu Evropske unije, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti*, str. 43.

¹⁸ Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 6 July 1995. Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v Mars GmbH. Reference for a preliminary ruling: Landgericht Köln - Germany. Free movement of goods - Measures having an effect equivalent to quantitative restrictions - Presentation of a product likely to restrict freedom to fix retail prices and mislead the consumer. Case C-470/93.

¹⁹ Incardona, R., Poncibo C., 2007, The average consumer, the unfair commercial practices directive and the cognitive revolution, *Journal of Consumer Policy*, No. 1, pp. 21–38.

²⁰ Direktive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market. OJ L 149, 11.6.2005, pp. 22–39.

²¹ Tač. 18. Preamble Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (Unfair Commercial Practices Directive).

prilikom procene ponašanja potrošača, zasniva se na tradicionalnoj paradigmi informacija. Ova paradigma počiva na pretpostavci da će povećanje dostupnih informacija i obezbeđivanje potpune transparentnosti²² omogućiti potrošačima da donose racionalne odluke. Prema ovom shvatanju, svaka „slabost“ potrošača može se otkloniti isključivo pružanjem informacija.²³ Međutim, ovaj standard suočava se sa kritikama akademske zajednice i civilnog društva, koji ga smatraju nerealno zahtevnim, previše pojednostavljenim i pravnom fikcijom udaljenom od stvarnog ponašanja pojedinačnog potrošača, kako u pogledu informisanosti, tako i u pogledu razumnosti. Od potrošača, bilo da se smatra „ranjivim“ ili ne, ne može se uvek očekivati da bude sposoban i voljan da temeljno proceni obilje dostupnih informacija pre donošenja odluke o potrošnji. Takođe, nije realno očekivati da će uvek donositi potpuno racionalne izbore, lišene emocionalnih i društvenih uticaja.²⁴

Detaljnijim proučavanjem zakonodavstva Evropske unije može se uočiti da informativna paradigma, iako dominantna, ipak ostavlja određeni prostor za fleksibilnost. Tako, na primer, Direktiva o ugovorima o potrošačkim kreditima 2008/48/EC²⁵ ne samo da propisuje obavezu kreditora da potrošačima pruže sveobuhvatne informacije, već zahteva i njihovu obavezu da te informacije učine dostupnim u standardizovanom obliku.²⁶ S druge strane, Direktiva 2005/29/EC²⁷ ide korak dalje, pokušavajući da uskladi dva ključna cilja - slobodu unutrašnjeg tržišta i adekvatnu zaštitu potrošača. Za razliku od ranijih propisa zasnovanih na minimalnoj harmonizaciji, ova Direktiva uvodi koncept maksimalne harmonizacije. U Preambuli Direktive 2005/29/EC, naglašava se da su ciljevi Direktive „eliminisanje barijera koje ometaju funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, nastalih usled razlika u nacionalnim zakonima o nepoštenoj poslovnoj praksi, kao i obezbeđivanje visokog nivoa zaštite potrošača“.²⁸ Ovaj pristup ograničava diskreciono pravo država članica u regulisanju

²² Transparentnost dobija sve veći značaj ne samo u javnom, već i u privatnom, a u naročito potrošačkom pravu. Vid. Vukadinović, S., Jovičić, K., 2024, Razvoj transparentnosti u javnom i privatnom (ugovornom) pravu: od zahtjeva ka načelu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 3, str. 589-611.

²³ Domurath, I., 2018, The Case for Vulnerability as the Normative Standard in European Consumer Credit and Mortgage Law – An Inquiry into the Paradigms of Consumer Law, *Centre for the Study of European Contract Law, Working Paper Series*, No. 3, pp. 124–137.

²⁴ Incardona, R., Poncibo, C., 2007, pp. 31–36.

²⁵ Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC.

²⁶ Domurath, I., 2018, p. 127.

²⁷ Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (*Unfair Commercial Practices Directive*).

²⁸ Tačka 24. Preamble Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the

društvenih aspekata zaštite potrošača, ali istovremeno zadržava njihovu odgovornost u sprovođenju propisanih mera.²⁹

Pored potrošača koji su već prepoznati kao slabija ugovorna strana i samim tim ranjivi, postoje i potrošači koji se često opisuju kao posebno ranjivi (*particularly vulnerable*) ili hiperranjivi (*hyper-vulnerable*). Unutar grupe prosečno ranjivih potrošača izdvajaju se oni koji su posebno izloženi neiskustvu, nedostatku znanja i nepovoljnom ekonomskom položaju, zbog čega zaslužuju dodatnu zaštitu.³⁰ Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi 2005/29/EC pravi jasnu razliku između „prosečnog potrošača“ i potrošača koji je zbog fizičkih ili mentalnih ograničenja, starosti ili lakomislenosti, posebno osetljiv na određenu poslovnu praksu ili konkretan proizvod. S druge strane, domaći zakonodavac koristi termin „ugroženi potrošač“ definišući ga kao potrošača koji, zbog svog ekonomskog ili društvenog položaja, uslova života, posebnih potreba ili drugih teških ličnih okolnosti, pribavlja robu ili koristi uslugu pod naročito otežanim uslovima ili je u tome onemogućen.³¹ To ne mora biti isključivo materijalno ugroženo lice, već i osoba koja je zbog zdravstvenog stanja ili udaljenosti onemogućena ili joj je značajno otežano korišćenje usluge.³²

Važeće srpsko zakonodavstvo (u trenutku pisanja ovog rada – maj 2025. god.) definiše prosečnog potrošača kao „potrošača koji je dobro obavešten i razumno obazriv, imajući u vidu društvene, kulturne i jezičke osobenosti“.³³ Za razliku od toga, Sud Pravde Evropske unije koristi formulaciju „u razumnoj meri dobro obavešten“, što kako primećuje profesor Tešić, ukazuje na nijansiranu razliku u pristupu određivanja informisanosti potrošača.³⁴ Pored opšte definicije potrošača, srpsko pravo prepoznaje i sektorske pojmove koji se odnose na određene kategorije roba i usluga, poput korisnika finansijskih usluga³⁵ i korisnika turističkog

Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (‘Unfair Commercial Practices Directive’).

²⁹ Reich, N., 2018, Vulnerable Consumers in EU Law, In: Leczykiewicz, D. & Weatherill, S. (eds.), *The Images of the Consumer in EU Law: Legislation, Free Movement and Competition Law*, Oxford: Hart Publishing, pp. 146-147.

³⁰ Tešić, N., 3/2020, O prirodi i poreklu potrošačke ranjivosti, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, Godina LXVIII, str. 85.

³¹ Član 84. Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2021 (u daljem tekstu: ZPP 2021).

³² Ivančević, K., 2014, *Uvod u potrošačko pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 49.

³³ Čl. 5. st. 1. tač. 20. ZPP.

³⁴ Tešić, N., 3/2020, str. 84.

³⁵ Korisnik finansijske usluge jeste fizičko lice koje koristi ili je koristilo finansijske usluge ili se davaocu finansijskih usluga obratilo radi korišćenja finansijskih usluga, i to: 1) fizičko lice koje ove usluge koristi, koristilo je ili namerava da koristi u svrhe koje nisu namenjene njegovoj poslovnoj ili drugoj komercijalnoj delatnosti, 2) preduzetnik, u smislu zakona kojim se uređuju privredna društva, 3) poljoprivrednik, kao nosilac ili član porodičnog poljoprivrednog gazdinstva u smislu zakona kojim se uređuju poljoprivreda i ruralni razvoj. Vid. čl. 2. st. 1. tač. 9. Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2011 i 139/2014. Više o tome vid: Tošić, I., Popović, J., 2025, Od klika do polise: Pravni aspekti zaštite potrošača usluga osiguranja kod ugovaranja na daljinu, *Pravo i privreda*, 2, str. 203-224.

putovanja.³⁶ Za svaku od ovih kategorija primenjuju se posebna pravila, odnosno *lex specialis*³⁷, čime se obezbeđuje dodatna zaštita i preciznija regulacija prava potrošača u okviru odgovarajućih sektora.

Razmatranje pravnog položaja potrošača i njegovog odnosa prema trgovcima ukazuje na složenost zaštite njihovih prava. Iako evropsko i domaće zakonodavstvo prepoznaju koncept prosečnog potrošača kao osnovu za pravnu zaštitu, jasno je da informisanost i sposobnost donošenja racionalnih odluka variraju u zavisnosti od brojnih faktora – od obrazovanja i ekonomskog statusa do društvenih i kulturoloških uticaja. Oslanjanje isključivo na informativnu paradigmu zaštite, koja pretpostavlja da će potrošač donositi promišljene i racionalne odluke ako mu se pruže odgovarajuće informacije, pokazuje svoja ograničenja u praksi.

Dodatni izazov predstavlja potreba za usklađivanjem zaštite potrošača sa slobodnim funkcionisanjem tržišta, što je posebno izraženo u evropskom zakonodavstvu. Direktiva 2005/29/EC o nepoštenoj poslovnoj praksi nastoji da postigne ravnotežu između ovih ciljeva, ali i dalje ostavlja određeni prostor za različita nacionalna tumačenja. U tom kontekstu, iako potrošači predstavljaju centralne subjekte tržišta, njihova faktička nejednakost u odnosu na trgovce zahteva kontinuirano prilagođavanje regulatornih okvira kako bi zaštita potrošačkih prava bila što efikasnija i prilagođena realnim potrebama i mogućnostima potrošača.

1.2. PRIRODA ODNOSA TRGOVAC – POTROŠAČ

Kako potrošački ugovori, tako i potrošački sporovi jasno ukazuju na neravnotežu moći između potrošača i trgovaca. U pravnoj literaturi često se ističe položaj ranjivih grupa i pojedinaca, dok istraživanja potrošačkog ponašanja dodatno ukazuju na različite kognitivne pristrasnosti i nepovoljne okolnosti koje utiču na donošenje odluka potrošača. Bez obzira na obrazovanje, finansijsku situaciju ili iskustvo, svaki pojedinac koji ispunjava uslove za status potrošača uživa zaštitu ovog pravnog sistema, čak i kada mu objektivno nije nužna.³⁸ Zato je neophodno institucionalno zaštititi potrošače od nepravednih i neetičkih poslovnih praksi, ali i podstaći ih da budu proaktivni u ostvarivanju i zaštiti svojih prava.³⁹

³⁶ Putnik je potrošač koji kupuje ili za čiji račun se kupuje, odnosno potrošač koji koristi turističko putovanje, povezani putni aranžman ili izlet, kao i drugu uslugu u turizmu. Vid. čl. 5. st. 1. tač. 31. ZZP 2021.

³⁷ Tešić, N., 2020, str. 81.

³⁸ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 12.

³⁹ Ćirić, M., Ignjatović, S., 2014, Analiza komponenti stava u funkciji unapređenja zaštite potrošača u Srbiji, *Marketing*, Vol 45, Issue 3, p. 187.

Trgovac može biti pravno ili fizičko lice koje na tržištu posluje u okviru svoje poslovne delatnosti ili u druge komercijalne svrhe, uključujući i druga lica koja posluju u njegovo ime ili za njegov račun.⁴⁰ Pritom, nije potrebno da bude registrovan u nekom formalnopravnom organizacionom obliku, poput privrednog društva ili preduzetnika.⁴¹ S druge strane, prema Zakonu o zaštiti potrošača (važećem u trenutku pisanja ove disertacije), potrošač je fizičko lice koje na tržištu pribavlja robu ili usluge u svrhe koje nisu namenjene njegovoj poslovnoj ili drugoj komercijalnoj delatnosti.⁴²

Potrošači svakodnevno zaključuju veliki broj ugovora sa unapred definisanim sadržajem. U tim obligacionim odnosima, strane su potrošači i trgovci, pri čemu osnovno pravilo obligacionog prava nalaže ravnopravnost strana.⁴³ Međutim, u praksi je očigledan disbalans pravnog položaja potrošača u odnosu na trgovce. Potrošač se često nalazi u podređenom položaju zbog faktora kao što su ekonomska moć, nivo znanja, iskustvo i dostupnost informacija. Trgovac, kao stručnjak, poseduje specifične veštine i veću ekonomsku moć, što dodatno produbljuje nejednakost ugovornih strana. Uzorci ovog disbalansa proizlaze iz efekata globalizacije tržišta, koncentracije kapitala u velikim kompanijama koje se bave prodajom dobara ili pružanjem usluga, kao i iz sve veće raznolikosti proizvoda i usluga u savremenom potrošačkom društvu.⁴⁴

Član 11. Zakona o obligacionim odnosima (*u daljem tekstu: ZOO*) propisuje načelo ravnopravnosti strana, prema kojem su ugovorne strane u obligacionom odnosu ravnopravne.⁴⁵ Svrha ovog načela jeste da obezbedi pravnu jednakost strana, bez obzira na njihovu moguću faktičku nejednakost koja se može ogledati u: socijalnom statusu, ekonomskoj snazi, stepenu obrazovanja, stručnoj osposobljenosti ili pristupu relevantnim informacijama. Njegova primena obezbeđuje da sve strane imaju jednake mogućnosti i prava u ostvarivanju svojih prava i obaveza, čime se teži postizanju pravičnosti i ravnoteži u obligacionim odnosima. Učesnici u pravnom prometu razlikuju se po socijalnom statusu, obrazovanju i ekonomskoj snazi, što

⁴⁰ Čl. 5. st. 1. tač. 2. ZZP.

⁴¹ Radović, M., 2022, *Trgovinski poslovi – de lege lata i de lege ferenda*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 155.

⁴² Čl. 5. st. 1. tač. 1. ZZP.

⁴³ Načelo pravne jednakosti (ravnopravnosti, koordinacije) podrazumeva da su strane u pravnom odnosu pravno jednake te da nijedna strana nema ovlašćenje da naređuje drugoj strani niti postoji potčinjavanje jedne strane drugoj. Navedeno prema: Vodinelić, V., 2017, *Građansko pravo, Uvod u građansko pravo i Opšti deo građanskog prava*, Pravni fakultet Univerziteta Union i Sl. glasnik, Beograd, str. 43.

⁴⁴ Lilić, S., Toskić, K., 2021, Inspeksijski nadzor i kolektivna zaštita potrošača u upravnom postupku: studija primera na slučaju „Supernova“, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 128.

⁴⁵ Član 11. Zakona o obligacionim odnosima, *Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, *Sl. list SRJ*, br. 31/93, *Sl. list SCG*, br. 1/2003 - Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, br. 18/2020. (*u daljem tekstu: ZOO*).

odražava društvenu realnost. Ugovorno potrošačko pravo razvijeno je kao odgovor na strukturne nejednakosti između trgovaca i potrošača, pri čemu jedna strana može biti ekonomski znatno moćnija ili raspolagati specijalizovanim znanjima koja druga strana nema. Zbog toga su uvedeni mehanizmi zaštite slabijih ugovornih strana, poput ništavosti nepravilnih odredbi u potrošačkim ugovorima i posebne dužnosti obaveštavanja slabije ugovorne strane ili pregovarača.

Treba imati u vidu i da član 12. Zakona o obligacionim odnosima propisuje načelo savesnosti i poštenja, prema kome su ugovorne strane dužne da ga se pridržavaju kako prilikom zasnivanja obligacionih odnosa, tako i prilikom ostvarivanja prava i obaveza iz tih odnosa. Ovo načelo zahteva da učesnici u obligacionom odnosu uvažavaju interese druge strane, posebno njeno pravo na opravdanu veru i poverenje. To znači da se od svakog učesnika očekuje da postupi lojalno, pouzdano, dosledno i obzirno prema drugom učesniku u tom odnosu.⁴⁶

Načelo savesnosti i poštenja, kao i načelo pravednosti, iako nisu uvek izričito navedeni u aktima Evropske unije, priznaju se kao opšti principi prava Evropske unije jer proizlaze iz pravnih sistema država članica.⁴⁷ Ključni propis koji potvrđuje njihovu primenu u zaštiti potrošača jeste član 3. stav 1. Direktive 93/13/EEZ o nepravilnim odredbama u potrošačkim ugovorima⁴⁸, koji se u pravnoj doktrini često naziva generalnom klauzulom pravednosti u potrošačkom ugovornom pravu.⁴⁹ Navedenim propisom predviđeno je da se odredbe potrošačkih ugovora o kojima se nije pojedinačno pregovaralo smatraju nepravednim „ako na štetu potrošača suprotno načelu savesnosti i poštenja, stvaraju značajnu i neopravdanu neravnotežu između prava i obaveza ugovornih strana“.⁵⁰ Deo pravne teorije smatra da je evropsko potrošačko ugovorno pravo utemeljeno na novim načelima koja nisu prisutna u nacionalnim pravnim sistemima u istom obliku. Tako, na primer, *Brigittu Lurger* govori o „zaštitnoj misli“ kao novom ugovornom načelu koje nameće obavezu strana na međusobno uvažavanje i pošteno postupanje ugovornih strana, dok *Norbert Reich*, *Hans Micklitz*, *Geraint Howells* i *Thomas Wilhelmsson* razvijaju „načelo legitimnih očekivanja“ koje osnažuje poverenje potrošača i nalazi svoju potvrdu u kolizionom pravu Evropske unije.⁵¹ Ove koncepcije ukazuju na tendenciju razvoja specifičnog evropskog ugovornog prava, koje, iako

⁴⁶ Karanikić Mirić, M., 2024, *Obligaciono pravo*, Službeni glasnik, str. 74-86.

⁴⁷ Meškić, Z., Brkić, A., *Zaštita potrošača od nepravednih ugovornih odredbi – usklađivanje obligacionog prava BiH sa Direktivom 93/13/EEZ*, *Analiza Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, str. 54.

⁴⁸ Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts.

⁴⁹ Meškić, Z., Brkić, A., str. 54.

⁵⁰ Videti: Tošić, I., Novaković, O., 2022, *Zaštita potrošača usluga osiguranja – analiza zakonodavnog okvira Republike Srbije*, *Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje*, Valjevo, str. 510.

⁵¹ Meškić, Z., Brkić, A., str. 54-56.

oslonjeno na nacionalne tradicije, teži stvaranju jedinstvenog i autonomnog pristupa zaštiti potrošača.

Član 95. Zakona o zaštiti potrošača BiH kao uslov za nepravilne ugovorne odredbe koje potrošač nije lično ugovarao navodi i to da bi ispunjenje ugovornih obaveza iz spornih odredaba, značajno odstupilo od opravdanih očekivanja potrošača, što treba razumeti u kontekstu prethodno navedenog načela „legitimnih očekivanja“. U tom smislu, sud procenjuje šta prosečan, razuman potrošač može očekivati od unapred formulisanih ugovora i ocenjuje koliki stepen odstupanja mora biti prisutan da bi određena ugovorna klauzula bila smatrana nepravilnom. Načelo legitimnih očekivanja podrazumeva očekivanje pravnih subjekata da se sadržina pravnih propisa ne razlikuje od onoga što se od nje razumno očekuje, odnosno da onaj koji savesno i pošteno, odnosno u dobroj veri preduzima određene pravne radnje treba biti zaštićen od neočekivanih promena relevantnih propisa, bilo da ih donose nadležni organi, bilo da su određeni sporazumno.⁵² U kontekstu potrošačkog ugovornog prava, načelo legitimnih očekivanja nameće obavezu sudu da utvrdi koji sadržaj je prosečan potrošač – definisan u praksi Evropskog suda kao pažljiva, razumna i zrela osoba - mogao opravdano očekivati od najčešće unapred formulisanog ugovora. Pored toga, sud mora proceniti u kojoj meri sadržaj ugovorne odredbe mora odstupati od tog očekivanja da bi se takvo odstupanje moglo smatrati značajnim i, shodno tome, nepravilnim.⁵³ Sa druge strane, član 42. našeg zakona definiše nepravilnu ugovornu odredbu kao svaku odredbu koja, suprotno načelu savesnosti i poštenja, ima za posledicu značajnu nesrazmeru u pravima i obavezama ugovornih strana na štetu potrošača.⁵⁴ Pravni okvir za ocenu nepravilnih ugovornih odredbi nije jedinstven u svim pravnim sistemima, što se može videti već i kroz poređenje zakonskih rešenja u regionu, npr. u Bosni i Hercegovini i Srbiji.⁵⁵

Kako ukazuje Vukadinović, francusko ugovorno pravo, kao inače veoma uticajno u svetu i sa do sada najuticajnijom građanskom kodifikacijom, pruža značajne osnove za analizu ovih pitanja. U kontekstu člana 1112. Francuskog građanskog zakonika (*Code Civil*), koji zahteva da strane pregovaraju o zaključenju ugovora u dobroj veri, posebnu ulogu ima *devoir*

⁵² *Ibid*, str. 57.

⁵³ *Ibid*.

⁵⁴ Čl. 42. ZZP.

⁵⁵ U poređenju sa Zakonom o zaštiti potrošača Republike Srbije, Zakon o zaštiti potrošača BiH koristi različite kriterijume za ocenu nepravilnih ugovornih odredbi. Član 95. Zakona o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini *Sl. glasnik BiH*, br. 25/2006 i 88/2015, uvodi načelo „legitimnih očekivanja“, prema kojem se odredba smatra nepravilnom ako „značajno odstupa od opravdanih očekivanja“ potrošača. Nasuprot tome, čl. 42. ZZP 2021, definiše nepravilne odredbe kroz prizmu načela savesnosti i poštenja, pri čemu je ključni kriterijum postojanje značajne neravnoteže u pravima i obavezama ugovornih strana. Dok regulativa BiH stavlja veći akcenat na subjektivnu percepciju potrošača, srpski zakon naglašava objektivnu analizu ugovorne ravnoteže.

d'information odnosno opšta obaveza informisanja. Ova obaveza odnosi se na pružanje bitnih informacija koje mogu uticati na odluku druge strane da li će zaključiti ugovor.⁵⁶ Njena svrha je da promoviše ravnotežu i moralno postupanje u ugovornim odnosima, pri čemu se obaveza informisanja u fazi pregovora definiše kao posebna obaveza, odvojena od opšteg načela savesnosti i poštenja propisanog članom 1104.⁵⁷ Time se naglašava značaj predugovorne informativne transparentnosti kao bitan faktor u postizanju pravičnog odnosa između ugovornih strana, uz jasno razgraničenje ove faze od trajnih obaveza moralnog postupanja u celokupnom ugovornom odnosu.⁵⁸ Obaveza adekvatnog predugovornog informisanja jedan je od temelja ugovorne ravnoteže, jer osigurava da svaka strana donosi odluke na osnovu kompletnih i tačnih informacija. Navedenim zakonskim rešenjem francuski zakonodavac potvrđuje svoju posvećenost zaštiti moralnih vrednosti u ugovornim odnosima, smanjujući rizik od nepoštenog poslovanja i ističući transparentnost kao osnov pravične razmene.⁵⁹

Svaki ugovor, bilo da je individualno dogovoren ili unapred definisan, mora poštovati opšta pravila sadržana u članovima 1101 do 1111-1 Francuskog Građanskog zakonika, uključujući obavezu postupanja u dobroj veri propisanu članom 1104. Reforma francuskog građanskog zakonika iz 2016. godine donela je nova pravila u ugovorno pravo, ali nije precizirala definiciju „dobre vere“, ostavljajući sudovima diskreciono pravo na tumačenje. Kako ističe Vukadinović, u sudskoj praksi je zauzet stav prema kojem se dobra vera pre svega shvata kao etičko postupanje, pri čemu su ugovorne strane dužne da tokom pregovora, zaključenja i izvršenja ugovora postupaju lojalno, da međusobno sarađuju i da budu dosledne u ispunjavanju svojih obaveza.obaveza. Međutim, Vukadinović ukazuje da ovakva formulacija zbog nedovoljno jasnih kriterijuma može stvoriti pravnu neizvesnost za ugovorne strane.⁶⁰

Pored evropskih rešenja, korisno je ukazati i na predugovorno informisanje i pravo pokajanja u pravnom sistemu Sjedinjenih Američkih Država. Jasno i precizno predugovorno informisanje ključno je za osiguranje ravnopravnosti ugovornih strana, jer omogućava potrošačima da donesu odluke na osnovu potpunih i tačnih podataka. Zbog intenzivne konkurencije na tržištu Sjedinjenih Američkih Država, zaštita potrošačkih prava dostiže visok nivo, što se naročito ogleda u sveobuhvatnom predugovornom informisanju. Pored toga, u

⁵⁶ Vukadinović, S., br. 1/2020, Adhezioni ugovori u francuskom pravu, *Strani pravni život*, god. LXIV, str. 10.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

Sjedinjenim Američkim Državama potrošačima je omogućeno pravo pokajanja potrošača, pri čemu imaju rok od 30 dana za jednostrano opozivanje ugovora.⁶¹

Ugovorna ravnopravnost između potrošača i trgovca predstavlja pravni ideal koji, uprkos postojećim zakonodavnim rešenjima, u praksi ostaje nedostižan. Potrošač se i dalje nalazi u inferiornoj pregovaračkoj poziciji, dok se zaštita često svodi na deklarativna prava i birokratske procedure koje su mu teško dostupne. Postavlja se pitanje – da li zakonodavac zaista teži ravnopravnosti, ili je cilj samo ublažavanje negativnih efekata tržišne neravnoteže bez suštinskog narušavanja interesa trgovaca? Prosečan potrošač, čak i kada mu se pruže informacije, često nije u stanju da ih sagleda kritički, a pravni standard njegove „dobro obaveštene i razumno obazrive“ prirode u suštini je fikcija koja ide u korist trgovaca.

Dodatni problem je i činjenica da se odgovornost za ravnopravnost u ugovornim odnosima često prebacuje upravo na potrošača. Od njega se očekuje da se informiše, da pažljivo pročita sve ugovorne odredbe, da razume zamršene pravne konstrukcije i prepozna potencijalne opasnosti. Ako dođe do problema, odgovornost se neretko svodi na njegovu „lakomislenost“ ili „nedovoljnu pažnju“. S druge strane, trgovac, koji oblikuje ugovorne uslove i poseduje daleko veće resurse, zadržava privilegovan položaj pod maskom tržišne slobode. U ovakvom sistemu, potrošač nije zaista zaštićen – on je tek nominalno priznat kao slabija ugovorna strana, dok se suštinske prepreke u ostvarivanju njegovih prava ne otklanjaju.

1.3. POJAM „INDIVIDUALNI INTERES“ POTROŠAČA

Pojam individualnog interesa od suštinskog je značaja u analizi ugovornih odnosa, posebno u kontekstu zaštite potrošača, gde se često suprotstavlja konceptu kolektivnog interesa. Individualni interes podrazumeva ličnu korist ili zaštitu koju pojedinac ostvaruje kroz ugovorni odnos, dok se kolektivni interes odnosi na širu zaštitu grupe potrošača u celini, čime se obezbeđuje pravično tržišno okruženje i sprečavaju sistemske povrede potrošačkih prava. Pravo Evropske unije i nacionalna zakonodavstva prepoznaju potrebu za balansiranjem ova dva interesa, pri čemu individualna zaštita nije uvek dovoljna da obezbedi efikasno ostvarivanje potrošačkih prava. Zbog toga se u savremenom potrošačkom pravu sve veći značaj pridaje mehanizmima kolektivne zaštite, kao što su postupci povodom ostvarivanja kolektivnih

⁶¹ Perinčić, D., 2016, *Kršenje prava intelektualne svojine i drugi oblici antikonkurencijskih ponašanja i njihov uticaj na pravo potrošača*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, doktorska disertacija, str. 164.

interesa potrošača, koji omogućavaju rešavanje sporova u situacijama gde pojedinačno ostvarivanje prava nije efikasno. Razumevanje odnosa između individualnog i kolektivnog interesa ključno je za procenu efikasnosti pravnih instrumenata koji se koriste u zaštiti potrošača i postizanje ravnoteže između autonomije ugovornih strana i potreba tržišne regulacije.

Individualni interes potrošača odnosi se na prava i koristi koje pojedinac ostvaruje u okviru potrošačkih odnosa, bilo da se radi o zaštiti od nepoštenih poslovnih praksi, pravu na informisanost ili ostvarivanju prava iz ugovora. Ovaj interes najčešće dolazi do izražaja kroz individualne potrošačke sporove, u kojima potrošač samostalno štiti svoja prava pred trgovcem ili nadležnim organima. Ipak, njegova zaštita može biti otežana zbog neravnoteže moći između potrošača i trgovaca, individualna zaštita često nije dovoljna, što zahteva dodatne mehanizme podrške. U tom kontekstu, značajnu ulogu imaju organizacije za zaštitu potrošača, ali i procesni instrumenti poput kolektivnih pravnih mehanizama, koji omogućavaju efikasnije ostvarivanje individualnih potrošačkih prava.

1.4. KOLEKTIVNA PRAVA

Dok je individualno pravo legitimisano interesom pojedinca kao dovoljnim razlogom za nametanje određene dužnosti drugima, kolektivno pravo zahteva dodatni uslov – interesi u javnom dobru moraju biti interesi pojedinaca kao članova određene grupe.⁶² Međutim, interes pojedinca u javnom dobru sam po sebi nije dovoljan da opravda nametanje obaveza drugima.⁶³ Kasnija korekcija ove definicije kolektivnih prava ističe da njihovo postojanje ne proizilazi samo iz prostog zbira individualnih interesa, već je neophodno da ti interesi budu dovoljno značajni.⁶⁴ Ako se polazi od pretpostavke da grupe nisu same sebi cilj, već nastaju radi artikulisanja i ostvarivanja volje svojih članova, jasno je da one imaju pretežno instrumentalni karakter.⁶⁵ To znači da su kolektivna prava izvedena iz prava pojedinaca koji čine određeni kolektiv.⁶⁶ Kolektivna prava i interesi pripadaju direktno kolektivu kao celini i ne predstavljaju samo zbir individualnih prava i interesa.⁶⁷ Kolektivni interes potrošača nije jednostavan zbir

⁶² Nadaždin Defterdarević, M., 2011, Individualna i kolektivna ljudska prava – kontroverze jedne podjele, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu*, str. 56.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, str. 59.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Jovanović, M., 2009, Opšti pogled na koncepte u Kolektivna prava, *Pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije* (ur. M. Jovanović), Beograd, str. 15.

pojedinačnih interesa, već ih prevazilazi, oblikujući transindividualni interes koji se odnosi na potrošačku zajednicu kao celinu.⁶⁸ Dok pojedinačni interes potrošača može biti usmeren na zaštitu ličnih prava, kolektivni interes obuhvata šire posledice određenih poslovnih praksi, pravnih normi ili tržišnih uslova. Na primer, dok pojedinac može tražiti naknadu štete zbog obmanjujuće poslovne prakse, kolektivni interes se odnosi na sprečavanje takvih praksi uopšte, kako bi se zaštitila cela potrošačka populacija. Slično tome, dok pojedinačni potrošač može insistirati na transparentnosti cena u konkretnom ugovoru, kolektivni interes zahteva sistemsku regulaciju koja bi obezbedila jasno oglašavanje i pravedne uslove trgovine za sve. Ova razlika naglašava da je kolektivna zaštita potrošača usmerena ne samo na saniranje pojedinačnih povreda, već i na stvaranje sigurnijeg i pravičnijeg tržišnog okruženja.

1.5. POJAM „KOLEKTIVNI INTERES“ POTROŠAČA

Potrošački proizvodi namenjeni su proizvodnji za široku upotrebu i distribuciji, što rezultira velikim brojem pojedinačnih transakcija i njihovom širokom upotrebom.⁶⁹ Zbog takvog obima, interesi potrošača često nadilaze pojedinačne slučajeve i postaju relativno uniformni, što ih čini pogodnim za zajedničku zaštitu kroz mehanizme kolektivne zaštite prava. Kolektivni interes potrošača ogleda se u potrebi za jedinstvenim standardima kvaliteta, sigurnosti i transparentnosti, kao i u obezbeđivanju efikasnih pravnih sredstava za zaštitu od nepoštenih poslovnih praksi. On nije samo zbir pojedinačnih prava, već predstavlja širi društveni interes, jer osigurava poverenje u tržište i podstiče fer poslovanje. U tom smislu, zaštita kolektivnih interesa potrošača postaje ključni instrument za uspostavljanje ravnoteže između potrošača i trgovaca, naročito u uslovima globalizovane i digitalizovane ekonomije, gde su informacije asimetrične, a moć trgovaca znatno izraženija.

U srpskom pozitivnom pravu, povreda kolektivnog interesa potrošača nastaje kada se najmanje deset potrošača na isti način suoči sa povredom prava od strane istog trgovca, a ta prava su im garantovana zakonom⁷⁰. Osim toga, kolektivni interes potrošača smatra se povređenim i kada potrošački ugovori sadrže nepravične odredbe, u skladu sa relevantnim zakonskim odredbama.⁷¹ Čak i kada je broj pogođenih potrošača manji od deset, povreda

⁶⁸ Babović, B., 2014, Zaštita kolektivnih interesa potrošača, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Godina LXII, 2, str. 218.

⁶⁹ Karanikić Mirić, M., 2014, Kolektivna zaštita potrošača u srpskom pravu, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 7, str. 59, 60.

⁷⁰ Čl. 170. st. 1. tač. 1. ZZP.

⁷¹ Čl. 170. st. 2. tač. 2. ZZP. Vidi čl. 40 – 44 ZZP 2021.

kolektivnog interesa može postojati ako nadležni organ proceni da su postupci trgovca učestali, dugotrajni i da imaju negativne posledice po svakog pojedinačnog potrošača u konkretnoj situaciji.⁷² Zakon se oslanja na precizno razvijenu definiciju koju nalazimo kod profesorke Jovanić, prema kojoj kolektivni interes postoji kada je „veći broj potrošača tangiran određenim ponašanjem ili se kršenje odvija u kontinuitetu“, pri čemu „mali broj kršenja propisa i prestanak ponašanja“ ne poništavaju postojanje kolektivnog interesa potrošača, kao i kada neka praksa trgovca utiče na svakog potrošača koji se nalazi u određenoj situaciji, odnosno kada određena praksa trgovca utiče na izuzetno važne interese potrošača poput života i zdravlja.⁷³

Iz prethodno navedene definicije jasno je da domaći zakonodavac kolektivni interes posmatra kao skup pojedinačnih interesa potrošača, dok povredu kolektivnog interesa vidi kao zbir pojedinačnih povreda njihovih prava.⁷⁴ Kada broj pojedinačnih interesa pređe zakonom propisan broj, oni se objedinjeno posmatraju i postaju predmet posebne kolektivne zaštite.⁷⁵ Za razliku od ovog pristupa, savremena teorija kolektivni interes potrošača vidi kao transindividualni i apstraktni interes, koji prevazilazi pojedinačne interese potrošača i ne može se svesti na njihov prost zbir.⁷⁶ U tom svetlu, rešenje koje se ogleda u kvantifikaciji – određivanju minimalnog broja potrošača (npr. deset), kod kojih je povređen isti individualni interes ima važnu praktičnu prednost jer omogućava jednostavnu i nespornu primenu u praksi. Iako ovakav pristup pojednostavljuje postupak i doprinosi pravnoj sigurnosti, ne može se zanemariti da on istovremeno rizikuje da zanemari širu društvenu dimenziju i preventivni karakter kolektivne zaštite. Stoga se i dalje mora voditi računa o balansu između pravne sigurnosti i suštine zaštite kolektivnog interesa. S obzirom na to da su potrošači neorganizovana i raznolika grupa, dok su trgovci dobro organizovani, nije precizno određivanje njihovih interesa kao kolektivnih, difuznih, grupnih ili klasnih.⁷⁷ Umesto toga, Karanić Mirić ukazuje da je dovoljno da se izraz „kolektivni interesi potrošača“ prihvati kao tehnički termin.⁷⁸

⁷² Čl. 170. st. 2. ZZP.

⁷³ Jovanić, T., 2013 (b), Uloga uprave u zaštiti kolektivnih interesa potrošača, u: Bourgoignie, T., Jovanić, T., (ur.), *Jačanje zaštite potrošača u Srbiji Liber amicorum Svetislav Taboroši*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 316-317. Radonjić, A., 2021, Sudska zaštita kolektivnih interesa potrošača u Evropi. Pouke za pravo Srbije, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 340.

⁷⁴ Slovenački Zakon o kolektivnim tužbama ne sadrži preciznu definiciju pojma kolektivnog interesa, ali se iz njegovih odredaba može zaključiti da se odnosi na interese većeg broja lica ugroženih postupanjem ili aktom tuženog. Nasuprot tome, hrvatski Zakon o parničnom postupku kolektivni interes definiše kao interes koji se odnosi na životnu sredinu, potrošačke interese itd. Vid. Radonjić, A., 2021, str. 339.

⁷⁵ Karanić Mirić, M., 2014, str. 65.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, str. 66.

⁷⁸ *Ibid.*

Raniji Zakon o zaštiti potrošača iz 2010. godine nije sadržao definiciju kolektivnog interesa potrošača, već je predviđao da će se u postupcima zaštite kolektivnih interesa potrošača shodno primenjivati pravila parničnog postupka.⁷⁹ Nasuprot tome, Zakon o zaštiti potrošača iz 2014. godine u članu 145. uvodi definiciju kolektivnog interesa, i to kroz široko postavljenu pozitivnu definiciju. Član 145. stav 2. Zakona o zaštiti potrošača iz 2014. godine proširuje definiciju povrede kolektivnog interesa potrošača i na situacije kada su prava povređena manjem broju od deset potrošača. U takvim slučajevima, zakon nalaže da nadležni organ procenjuje da li je došlo do povrede kolektivnog interesa potrošača, pri čemu se uzimaju u obzir trajanje i učestalost postupanja trgovca, kao i efekti koje takvo postupanje ima na svakog potrošača. Babić ukazuje da je ovakva formulacija deluje preciznije u odnosu na prvi deo definicije iz stava 1, koji kolektivni interes vezuje za brojčani kriterijum.⁸⁰ Odredba člana 145. stav 1. Zakona o zaštiti potrošača iz 2014. godine mogla bi se tumačiti tako da broj povređenih potrošača (najmanje deset) ne predstavlja kriterijum za definisanje kolektivnog interesa, već samo dokaz da je došlo do njegove povrede. Pri određivanju kolektivnog interesa ne bi trebalo da se insistira isključivo na brojnosti povreda, već bi važan kriterijum trebalo da bude i ponavljanje postupanja trgovca kojim se krše prava potrošača. Takođe, posebno bi trebalo izdvojiti povrede kolektivnih interesa od posebnog značaja za potrošače, poput onih koje se odnose na život i zdravlje. Razlika između kolektivnog interesa i prostog zbira individualnih interesa građana vidi se i kroz pravne mehanizme kojima se ostvaruje kolektivna zaštita.⁸¹

U većini država koje predviđaju postupke zaštite kolektivnih interesa ne propisuje se tačan broj potrošača čiji su interesi povređeni, već se koriste izrazi poput „nekoliko“ ili „više“.⁸² Ovaj pristup ostao je nepromenjen i u Zakonu o zaštiti potrošača iz 2021. godine, koji nije izmenio definiciju kolektivnog interesa potrošača. Takvo zakonodavno rešenje može se smatrati opravdanim, s obzirom na to da jasno brojčano određivanje kolektivnog interesa – kao u slučaju najmanje deset potrošača – doprinosi pravnoj sigurnosti i olakšava primenu propisa u praksi. Pored toga, i relativno mali broj potrošača, kada zajednički nastupaju, može lakše i delotvornije ostvariti zaštitu svojih prava nego kada to čine pojedinačno

Na polju kolektivne zaštite potrošača treba razlikovati dva mehanizma: kolektivno ostvarivanje većeg broja individualnih interesa i postupke za zaštitu kolektivnog interesa.⁸³ Prvi mehanizam se odnosi na slučajeve kada se kolektivni interes posmatra kao zbir

⁷⁹ Čl. 140. Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2010.

⁸⁰ Babović, B., 2014, str. 216-219.

⁸¹ *Ibid*, str. 217, 219.

⁸² Radonjić, A., 2021, str. 340.

⁸³ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 67.

pojedinačnih interesa.⁸⁴ U takvim situacijama zaštita se ostvaruje kroz postojeća procesna pravila, poput spajanja predmeta u upravnom postupku ili spajanja više parnica protiv istog tuženog radi ubrzanja postupka i smanjenja troškova.⁸⁵ U nekim pravnim sistemima ovakva zaštita se ostvaruje i putem grupne ili klasne tužbe (*class action*), koja može imati dva modela: *opt in* (gde se oštećeni izjašnjavaju da žele biti deo klase) i *opt out* (gde se svi oštećeni automatski smatraju članovima klase, osim ako se ne isključe).⁸⁶ Ove tužbe su usmerene na naknadu štete, a ne na prevenciju, i srpsko pravo ih u trenutku pisanja ove disertacije (april 2025. godine) ne poznaje, iako su u nekim evropskim zemljama uvedene upravo u oblasti zaštite potrošača.⁸⁷ Nasuprot tome, ključno pitanje kod drugog mehanizma – zaštita kolektivnog interesa – je aktivna legitimacija, odnosno ko je ovlašćen da pokrene postupak za zaštitu kolektivnog interesa. Najčešće su to organizacije za zaštitu potrošača koje ispunjavaju stroge zakonske kriterijume, a u nekim pravnim sistemima to pravo imaju i državni organi, agencije ili ombudsmeni.⁸⁸ Ovi postupci su uglavnom preventivne prirode, jer sadrže zahtev za propuštanje određenog ponašanja i obezbeđuju apstraktnu pravnu zaštitu.⁸⁹ Domaći zakonodavac je kolektivni interes definisao kao zbir pojedinačnih interesa, određujući da se povreda kolektivnog interesa dešava kada jedan subjekat istom radnjom ili na isti način ugrozi najmanje deset potrošača. Zaštita ovako shvaćenog kolektivnog interesa predviđena je kroz upravni postupak, dok pojedinačni potrošači svoje subjektivne zahteve (npr. poništaj ugovora, utvrđenje ništavosti ili naknadu štete) ostvaruju u parničnom postupku.⁹⁰

Karanikić Mirić ukazuje da su različiti mehanizmi kolektivne zaštite potrošača, odnosno zaštite kolektivnih potrošačkih prava i zakonom priznatih interesa, razvijeni su kao odgovor na praktične izazove koji su se javljali pri primeni individualnih mehanizama zaštite u potrošačkom kontekstu. Ovaj kontekst karakteriše ogroman broj transakcija relativno male vrednosti – potrošačka roba se masovno proizvodi, distribuira i koristi kroz veliki broj pojedinačnih transakcija, što važi i za potrošačke usluge.⁹¹ To dovodi do situacije u kojoj mnogi pojedinačni interesi mogu biti povređeni, ali je njihova pojedinačna vrednost uglavnom toliko mala da potrošač, sa aspekta troškova i trajanja sudskog postupka, nema podsticaj da samostalno pokrene tužbu.⁹² Sporovi male vrednosti zahtevaju značajne napore i finansijska

⁸⁴ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 67.

⁸⁵ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 67.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*, str. 67-68.

⁸⁸ *Ibid.*, str. 68.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*, str. 69.

⁹¹ *Ibid.*, str. 59-60.

⁹² *Ibid.*, str. 60.

ulaganja, uz dugačke sudske postupke i neizvestan ishod, s obzirom na to da se potrošači često suočavaju s mnogo „moćnijim“ kompanijama koje imaju iskusne advokate.⁹³ Takođe, postoji rizik da potrošač izgubi spor i snosi troškove postupka, zbog čega je verovatno da će prosečan potrošač biti neodlučan da pokrene sudski postupak radi zaštite svojih prava. Potrošački sporovi su uglavnom male vrednosti, ali su troškovi tih postupaka često visoki u odnosu na moguću korist. Ovo je dodatno otežano rizikom, makar minimalnim, da se spor izgubi, što mnoge pojedince odvraća od upuštanja u sporove, čak i kada su uvereni da su u pravu. Dugotrajnost spora i druge poteškoće povezane s individualnim sudskim postupkom mogu navesti potrošača da zaključi kako borba za svoja prava nije vredna truda. Čak i u slučaju pobeđe na sudu, ovi troškovi se često ne mogu nadoknaditi.⁹⁴ Pravosnažna presuda koja je doneta u sudskom postupku ima ograničeno dejstvo, jer se primenjuje samo na strane koje su bile uključene u postupak. Ovo znači da pravosnažnost presude važi samo između tih strana, a ne šire. Ova ograničenost pravnog dejstva čini da preventivni efekat klasičnog mehanizma zaštite kroz sudski postupak nije dovoljno snažan, naročito u kontekstu masovnih potrošačkih sporova.⁹⁵

Zbog poteškoća koje potrošači imaju u pokretanju i vođenju individualnih sudskih postupaka, nesavesni trgovci mogu biti podstaknuti da krše prava potrošača, ne rešavajući njihove prigovore ili reklamacije, ili da nastave sa nepoštenim uslovima poslovanja.⁹⁶ Ove prepreke u pristupu sudu stvaraju okruženje koje omogućava trgovcima da se ponašaju neodgovorno, jer znaju da potrošači često neće pokrenuti postupak zbog složenosti i visokih troškova. Prethodno opisano stanje omogućava trgovcima da mogu da računaju na pasivnost potrošača, tj. da mogu da se oslanjaju na to da pojedinačni potrošači retko pribegavaju individualnoj sudskoj zaštiti kada je vrednost spora relativno niska. U tom smislu potrošači mogu ostati nedovoljno zaštićeni, dok su neki trgovci posredno podstaknuti na nepoštene poslovne prakse i druge oblike ponašanja koji dovode do kršenja potrošačkih prava. Pored toga, ovakva situacija stvara neravnopravne tržišne uslove, stavljajući u nepovoljan položaj one trgovce koji poštuju pravila, dok istovremeno ne obezbeđuje adekvatno odvratanje od nepoštenog poslovanja.⁹⁷ Pravni poredak bi kroz postupke kolektivne zaštite trebalo da omogući oštećenim licima ostvarivanje njihovih prava uz minimalne troškove i utroženo

⁹³ Veljković, S., *Zaštita potrošača u Republici Srbiji u procesu pridruživanja u Evropskoj uniji*, *Marketing*, str. 64.

⁹⁴ Radonjić, A., 2021, str. 330-331.

⁹⁵ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 60.

⁹⁶ Radonjić, A., 2021, str. 331.

⁹⁷ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 132-133.

vreme. Na ovaj način, zaštita bi bila dostupna i onima koji od nje često odustaju zbog visokih troškova postupka, nedostatka vremena, nepoznavanja pravnih mehanizama, nepoverenja ili sličnih razloga. Pored koristi za potrošače, postupci kolektivne zaštite mogli bi doprineti i efikasnosti pravosuđa, jer bi omogućili vođenje jednog, iako obimnog, postupka umesto velikog broja pojedinačnih sporova, koji bi nastali kao posledica povreda prava više lica.⁹⁸ Kada su potrošačima njihova prava jasna i lako ostvariva, veća je verovatnoća da će se sigurnije upuštati u nove transakcije, što doprinosi jačanju poverenja u pravni promet.⁹⁹

1.6. NASTANAK I RAZVOJ KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA

Prva jurisdikcija koja je razvila mehanizam kolektivne zaštite bile su Sjedinjene Američke Države. Međutim, u vremenu kada su se sve više razvijali masovna proizvodnja, masovno oglašavanje i masovna prodaja, prepoznato je da kolektivne tužbe takođe predstavljaju korisno pravno sredstvo za povredu propisa o zaštiti potrošača. U novije vreme, čak se tvrdi da su kolektivne tužbe prvenstveno sredstvo za otklanjanje masovnih povreda prava potrošača manjeg individualnog iznosa (na primer, u situacijama kada su potrošači platili višu cenu proizvoda zbog povreda prava konkurencije), uzimajući u obzir fleksibilan režim naknade štete koji postoji u SAD-u. To znači da kolektivne tužbe omogućavaju pojedincima da ostvare naknadu štete i da u potpunosti povrate sredstva koja su preduzeća ostvarila kao dobit, što ih čini pogodnijim za sporove manjeg individualnog iznosa, gde zbirna (kumulativna) naknada štete ima više smisla nego u sporovima sa značajnim individualnim iznosima štete.¹⁰⁰

Dugi niz godina, Sjedinjene Američke Države su bile jedina zemlja koja je dozvoljavala kolektivne tužbe. Kasnije su i druge jurisdikcije usvojile ovaj model. Uspon modela kolektivnih tužbi van Sjedinjenih Američkih Država postavljao je izazove kada je u pitanju transnacionalno suđenje. Iako američki model kolektivne tužbe, zahvaljujući svojoj fleksibilnosti, omogućava efikasno ostvarivanje prava u slučajevima masovnih povreda manjeg individualnog iznosa, treba imati u vidu da se istovremeno suočavao sa brojnim kritikama koje se odnose na njegova funkcionisanja i potencijalne zloupotrebe. O ovim aspektima detaljnije je razmatrano u četvrtom poglavlju doktorske disertacije. Postojalo je mišljenje da ovaj model

⁹⁸ Mezetović Međić, S., 2021, Aktivna legitimacija u postupcima kolektivne zaštite – ima li mjesta za advocate?, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 193.

⁹⁹ Povlakić, M., Mezetović Međić, S., 2016, Kolektivna zaštita (potrošača) prema pravu Evropske unije i pravu Bosne i Hercegovine, *Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, 14, str. 247-248.

¹⁰⁰ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 81.

nije prikladan za Evropu zbog mogućnosti zloupotrebe, jer se može koristiti ne za zaštitu prava i interesa potrošača, već za ostvarivanje novčanih interesa lica koja vode kolektivnu tužbu.¹⁰¹ Inicijativa za pokretanje kolektivnih tužbi često potiče od advokata čiji honorar zavisi od ishoda spora, što je u stručnim krugovima dovelo do preispitivanja u kojoj meri ovakav model zaista doprinosi ostvarivanju ekonomskih koristi za oštećene potrošače.¹⁰² U slučaju uspeha u sporu, advokat tužilaca stiće pravo na proviziju (*contingency fee*), koja predstavlja značajan procenat od dosuđene sume.¹⁰³ Ovakav sistem naknada neretko se dovodi u vezu sa porastom neosnovanih tužbi i potencijalnim zloupotrebama, što je bio jedan od ključnih razloga za oprez u prihvatanju američkog modela u evropskom kontekstu.¹⁰⁴

Pre svega, postoje pravni sistemi u kojima pravila o kolektivnim postupcima imaju širok spektar primene, koji daleko prevazilazi sporove iz oblasti zaštite potrošača. Američke kolektivne tužbe (*class actions*) predstavljaju prototip ove kategorije. Istorijski gledano, kolektivne tužbe su se razvile u okviru prava pravičnosti (*equity*) i prvobitno su se koristile u slučajevima koji su se ticali povrede svojinskih prava. Pravilo 23 Ferealnih pravila građanskog postupka u Sjedinjenim Američkim Državama usvojeno je 1938. godine, kojim su uređene i kolektivne tužbe za naknadu štete (prema Pravilu 23(b)(3)) i kolektivne tužbe za zabranu određenog ponašanja (prema Pravilu 23(b)(2)).¹⁰⁵ Međutim, tek nakon njegove revizije 1966. godine, dolazi do značajnog porasta vođenja kolektivnih postupaka. Prema mišljenju uglednih autora¹⁰⁶, u ranim godinama postojanja ovaj režim je bio prvenstveno namenjen olakšavanju vođenja sporova u oblasti građanskih prava (poput ukidanja segregacije u školama, prava na socijalnu pomoć i reforme zatvorskog sistema), a ne unapređenju zaštite potrošača. U tom pogledu, razvoj ovog instituta u Sjedinjenim Američkim Državama dijametralno se razlikuje od razvoja u Evropskoj uniji, gde su kolektivni postupci prvenstveno, ili čak isključivo, zamišljeni kao instrument zaštite potrošača.¹⁰⁷

¹⁰¹ Đurović, M., W. Micklitz, H., 2017, *Internationalization of Consumer Law A Game Changer*, Springer, p. 82.

¹⁰² Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, pp. 94-95.

¹⁰³ Wagner, G., 2011, Collective Redress – Categories of Loss and Legislative Options, *Law Quarterly Review*, Vol. 127, p. 71.

¹⁰⁴ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, Collective Redress As An Ideal Model of Consumer Redress In The European Union?, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 165.

¹⁰⁵ Perinčić, D., 2016, *Kršenje prava intelektualne svojine i drugi oblici antikonkurencijskih ponašanja i njihov uticaj na pravo potrošača*, doktorska disertacija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 165.

¹⁰⁶ Hensler, D., 2001, The New Social Policy Torts: Litigation as a Legislative Strategy - Some Preliminary Thoughts on a New Research Project, *DePaul Law Review*, Vol. 51, Issue 2, p. 493; Marcus, D., 2015, The public interest class action, *Georgetown Law Journal*, Vol. 104, No. 15-11, pp. 777, 783-784.

¹⁰⁷ Vandenbussche W., Taelman P., 2024, p. 81.

Osvrnuću se na pravilo 23(b)(2) iz američkog sistema, koja omogućava kolektivne tužbe za zabranu određenog ponašanja. Ova vrsta tužbe ne predviđa naknadu štete, već je njen osnovni cilj da se od suda zatraži zabrana nezakonitih radnji koje štete interesima potrošača. Takav pravni mehanizam omogućava da se spreče buduće štetne prakse, ali ne pruža zaštitu potrošačima koji su već pretrpeli štetu.¹⁰⁸

Američki Kongres je 2005. godine doneo Zakon o pravičnosti kolektivnih tužbi (*Action Fairness Act* - u daljem tekstu: CAFA)¹⁰⁹, koji je proširio nadležnost saveznog pravosuđa na kolektivne sporove na nacionalnom nivou. Iako se njegov tekst ne odnosi isključivo na potrošačke tužbe, u pripremnim radovima opisan je kao „povelja o pravima potrošača u kolektivnim tužbama“. Ključna novina CAFA bila je olakšana mogućnost premeštanja kolektivnih tužbi iz državnih u savezne sudove. Takođe, zakon je uveo strože kriterijume za tri tipa nagodbi: (1) postavio je stroža pravila za nagodbe u kojima su tužioci kompenzovani kuponima umesto novčanom naknadom, (2) povećao standarde sudskog odobravanja nagodbi u kojima su potrošači pretrpeli ekonomski gubitak i (3) zabranio nagodbe u kojima pojedini tužioci dobijaju veću naknadu samo zbog geografske blizine mestu podnošenja tužbe.¹¹⁰ Jedno od ključnih pitanja u vezi s primenom CAFA jeste kako sudovi treba da procenjuju stavove državnih organa prilikom odobravanja nagodbi u kolektivnim tužbama. CAFA predviđa obavezu da se Ministarstvo pravde Sjedinjenih Američkih Država i državni tužioci (*State Attorneys General*) blagovremeno obaveste o predloženim nagodbama, kako bi imali mogućnost da iznesu eventualne prigovore. Međutim, u praksi se pokazalo da državne institucije retko koriste ovu mogućnost, što otvara pitanje kako sudovi treba da tumače njihovu pasivnost.¹¹¹ U teoriji se ističe da odsustvo formalnog prigovora ne treba automatski shvatiti kao znak da je nagodba pravična i prihvatljiva, jer razlozi za nereagovanje mogu biti različiti – od nedostatka resursa u državnim institucijama do procene da bi intervencija bila pravno ili politički neisplativa.¹¹² S druge strane, kada Ministarstvo pravde ili državni tužioci izričito podnesu prigovor, sudovi bi tom prigovoru trebalo da pridaju značajnu težinu u procesu odlučivanja.¹¹³ Prigovor od strane državnih institucija može ukazivati na strukturne probleme nagodbe, kao što su neadekvatna kompenzacija potrošača, preterane advokatske naknade ili

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 84.

¹⁰⁹ Action Fairness Act, <https://www.congress.gov/109/plaws/publ2/PLAW-109publ2.pdf>, pristup dana 22.10.2024.

¹¹⁰ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 82.

¹¹¹ Solimine, M., Martin, H., 2024, Judicial Review of Settlements Under The Class Action Fairness Act And Deference Due to The Department of Justice and State Attorneys General, pp. 7-8. Dostupno na SSRN: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4974639>.

¹¹² *Ibid*, p. 8.

¹¹³ *Ibid*.

nepravični uslovi za članove kolektivne tužbe. Stoga, naglašava se potreba za uravnoteženim pristupom: sudovi ne bi smeli da pasivnost državnih organa tumače kao implicitno odobrenje nagodbe, ali bi trebalo ozbiljno da razmotre njihove prigovore kada ih iznesu.¹¹⁴ Ovakav pristup bi mogao doprineti efikasnijem sudskom nadzoru nad kolektivnim nagodbama i osigurati bolju zaštitu potrošača u kolektivnim sporovima.¹¹⁵

Situacija u Evropskoj uniji značajno se razlikuje. Evropska unija je prepoznala potrebu za zaštitom kolektivnih interesa potrošača još devedesetih godina prošlog veka, što je prvi put pomenuto u Akcionom planu Komisije iz 1996. godine. Ubrzo nakon toga, usvojena je Direktiva 98/27/EC¹¹⁶, koja je uvela postupak zabrane povreda kolektivnih prava potrošača. Ova direktiva je imala isključivo procesni karakter, omogućavajući potrošačima da se zaštite od povreda prava garantovanih materijalnim pravom. Međutim, 2009. godine, usled izmene i ažuriranja propisa, ova direktiva je zamenjena Direktivom 2009/22/EC o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača, koja je proširila spisak relevantnih pravnih akata čija povreda može dovesti do kolektivne zaštite potrošača.¹¹⁷

Danas osnovu modela EU za zaštitu kolektivnih potrošačkih prava čini Direktiva 2009/22/EC o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača (*u daljem tekstu*: Direktiva 2009/22/EC).¹¹⁸ Postojeći mehanizam predstavlja instrument procesnog prava koji potrošačima omogućava da ostvare prava predviđena materijalnim pravom, odnosno direktivama o zaštiti potrošača navedenim u prilogu Direktive 2009/22/EC. Važno je naglasiti da su ove procesne mere prvenstveno usmerene na otklanjanje povreda prava, a ne i na omogućavanje potrošačima da ostvare naknadu štete. Direktiva 2009/22/EC propisuje procesna pravila koja uređuju pravo na pokretanje tužbe za zabranu nezakonitih praksi. Prema Direktivi, takvu tužbu mogu podneti isključivo nezavisna javna tela ili organizacije čija je svrha zaštita potrošačkih interesa, poznate kao „kvalifikovani subjekti“ koje određuju države članice. Ovi subjekti mogu: a) zahtevati nalog za obustavu ili zabranu povrede, b) tražiti mere poput objavljivanja presude ili c) ukoliko to pravni sistem određene države članice dopušta, zahtevati da tuženi koji izgubi spor uplati određeni iznos u javni fond ili drugom korisniku određenom nacionalnim propisima. Glavni cilj ovih tužbi jeste identifikacija i otklanjanje povreda

¹¹⁴ *Ibid*, p. 15.

¹¹⁵ *Ibid*, pp. 1-45.

¹¹⁶ Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protection of consumers' interests.

¹¹⁷ Mucha, J., 2019 (a), Heading Towards an Effective Mechanism for the Protection of Collective Interests of Consumers Some Comments on the Proposal for a Directive on Representative Actions, *Legislation & Case Law Reviews*, Yearbook of antitrust and regulatory studies, Vol. 12(20), pp. 209-211.

¹¹⁸ Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests.

potrošačkih prava, pri čemu se efikasnost zabrane dodatno osigurava objavljivanjem presude (kao preventivna mera) i mogućnošću izricanja kazne trgovcu (kao represivna mera).¹¹⁹ U tom smislu, Direktiva 2009/22/EC definiše osnovni model kolektivne zaštite potrošača u Evropskoj uniji, ali prvenstveno kroz postupke zabrane, a ne kroz mehanizme kompenzacije oštećenih potrošača. Državama članicama je ostavljena mogućnost da odluče da li će se ove zabrane sprovoditi kroz sudske ili administrativne postupke, što je dovelo do različitih pristupa u praksi. Iako je ovim modelom obezbeđena formalna zaštita kolektivnih interesa potrošača, problem je u tome što on ne uključuje kompenzaciju štete¹²⁰, zbog čega su potrošači često morali da pokreću zasebne postupke kako bi ostvarili svoja prava. Direktiva 2009/22/EC ne određuje da li se potrošači priključuju kolektivnoj tužbi putem *opt-in* ili *opt-out* modela, već to pitanje ostavlja državama članicama, u skladu s njihovom ustavnom tradicijom.¹²¹ Evropska komisija podržava *opt-in* model, naglašavajući da on bolje štiti autonomiju učesnika, dok se Evropski parlament zalaže za *opt-out* ili kombinovani sistem, smatrajući ga efikasnijim i manje opterećujućim za potrošače i trgovce. Prema stavu Parlamenta, odluka o izboru modela ne bi trebalo da bude prepuštena isključivo državama članicama.¹²²

Tokom više od 20 godina primene modela zaštite kolektivnih interesa potrošača, pravna regulativa je više puta ocenjivana kroz izveštaje Evropske komisije. Ključni problemi identifikovani u tim analizama odnose se na ograničenu primenu mehanizma zabrane povreda potrošačkih prava, neujednačenu implementaciju među državama članicama, nedostatak finansijske i institucionalne podrške za kvalifikovana tela koja pokreću postupke, kao i dužinu trajanja sudskih postupaka.¹²³ Dodatno, ukazano je na izazove u vezi sa prekograničnim sporovima i ograničenim efektima sankcija koje su dostupne u okviru postojećih pravnih rešenja.¹²⁴ Sažeto, analiza primene Direktive 2009/22/EC pokazala je niz problema koji ograničavaju efikasnost kolektivne zaštite potrošača. Među ključnim izazovima ističu se ograničena primena prekograničnih postupaka, visoki troškovi i dugotrajnost postupaka, kao i činjenica da su sudske odluke često ograničene samo na konkretan slučaj i stranke u postupku. Pored toga, potrošači se suočavaju sa nedostatkom pravnih sredstava kojima bi mogli zahtevati

¹¹⁹ Mucha, J., 2019 (a), p. 212.

¹²⁰ Miličević, M., 2023, Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača – korak prema djelotvornijoj zaštiti potrošača, *Financije i pravo*, Vol. 11, No. 2, str. 11.

¹²¹ Mucha, J., 2019 (a), p. 213.

¹²² *Ibid*, p. 214.

¹²³ *Ibid*.

¹²⁴ *Ibid*.

naknadu štete, jer su im na raspolaganju samo mere zabrane daljih povreda, a ne i restitucija ili kompenzacija.¹²⁵

U evropskom pravnom okviru, pre donošenja Direktive (EU) 2020/1828, postupci kolektivne zaštite uglavnom su koncipirani kao dvofazni proces – prvo se u kolektivnom postupku utvrđuje povreda prava, a tek nakon pravosnažnog rešenja pojedinci mogu pokrenuti zahteve za naknadu štete. Ovakav pristup značajno usporava ostvarivanje kompenzacije za oštećene potrošače i dovodi do neefikasnosti, što je suprotno modelu koji se primenjuje u zemljama *common law* sistema, gde kolektivne tužbe primarno služe obeštećenju. Razlog zbog kojeg su evropske države tradicionalno bile oprezne prema objedinjavanju utvrđenja povrede i naknade štete u istom postupku leži u zabrinutosti da bi takav mehanizam mogao biti stran njihovim pravnim sistemima i podložan zloupotrebama, kao što se dešava u angloameričkom pravu. Međutim, Maganić ukazuje na to da je izostanak kompenzacije u kolektivnim postupcima predstavljao ključnu prepreku njihovom daljem razvoju. Stoga su uvedene izmene koje omogućavaju efikasnije ostvarivanje prava potrošača, pri čemu se kolektivna zaštita više ne koristi isključivo za preventivno sankcionisanje trgovaca, već i za ostvarivanje prava na naknadu štete u korist oštećenih potrošača.¹²⁶

1.7. OBLASTI PRIMENE KOLEKTIVNE ZAŠTITE

Kolektivna zaštita ne ograničava se samo na potrošačko pravo, već se primenjuje i u drugim oblastima prava u kojima je potrebno zaštititi šire društvene interese. S obzirom na to da se disertacija bavi kolektivnom zaštitom potrošača, u ovom poglavlju neće biti analiziran taj aspekt, već će fokus biti na drugim oblastima prava u kojima se pojavljuje zaštita kolektivnih interesa. Među oblastima u kojima se kolektivna pravna zaštita primenjuje izdvajaju se pravo konkurencije, zaštita životne sredine, zaštita podataka o ličnosti, medicinsko pravo.¹²⁷ Tako, u pravu konkurencije, kolektivne tužbe se koriste protiv zloupotrebe dominantnog položaja i

¹²⁵ *Ibid*, pp. 214-221.

¹²⁶ Maganić, A., 2023, Predstavničke tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova s S IX. Međunarodnog savjetovanja, "Aktualnosti građanskog procesnog prava -nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća"* br. 20, Mostar, str. 155.

¹²⁷ Kamilovska, Z., Shterjova, T., 2014, Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u Republici Makedoniji, *Pravo – teorija i praksa*, 07-09, str. 48-49. Detaljnije o tome u kojim se oblastima primenjuje kolektivna pravna zaštita videti: Vukadinović, S., Predstavničke tužbe za naknadu štete i zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača: povodom novog zakonskog rešenja iz regiona, *Zbornik radova sa Savetovanja pravnika Budva*, 6-9. jun 2024. godine, str. 153.

kartelskih dogovora koji narušavaju tržište i štete potrošačima.¹²⁸ U oblasti zaštite životne sredine, ovakvi postupci omogućavaju građanima i organizacijama da traže odgovornost od kompanija koje zagađuju ili uništavaju prirodne resurse. Takođe, u eri digitalizacije, sve je značajnija zaštita podataka i digitalnih prava, pa kolektivne tužbe postaju sredstvo za borbu protiv zloupotrebe ličnih podataka od strane velikih korporacija. Osim toga, u sektoru finansijskih usluga, kolektivna pravna zaštita omogućava investitorima i klijentima banaka da se zajednički suprotstave nepoštenim praksama i finansijskim prevarama.¹²⁹ U okviru medicinskog prava, kolektivna zaštita pacijenata kao potrošača medicinskih proizvoda i usluga postaje sve značajnija, posebno u slučajevima sistemskih propusta u pružanju zdravstvenih usluga, neadekvatnih informacija o medicinskim tretmanima ili upotrebi nebezbednih lekova i medicinskih uređaja. Sve ove oblasti pokazuju da kolektivna pravna zaštita predstavlja važan mehanizam za ostvarivanje prava u situacijama kada je grupa potrošača suočena sa moćnim institucijama ili kompanijama.

Pravo konkurencije je jedno od ključnih područja u kojima se primenjuju mehanizmi kolektivne zaštite, posebno u slučajevima kršenja antimonopolskih pravila i zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu. Kolektivna zaštita u ovom domenu ne odnosi se samo na potrošače, već i na mala i srednja preduzeća koja mogu biti pogođena nezakonitim praksama velikih tržišnih aktera. Evropska komisija je, kroz Zelenu i Belu knjigu, prepoznala potrebu za kolektivnim pravnim sredstvima u slučajevima povrede pravila konkurencije, predlažući modele predstavničkih tužbi i kolektivnih tužbi na principu pristupanja (*opt-in*). Ovi instrumenti imaju za cilj da olakšaju pristup pravdi i obezbede efikasniju zaštitu prava oštećenih strana.¹³⁰

Pored sudske zaštite, Evropska unija je usmerena i ka unapređenju administrativnih i regulatornih mehanizama u oblasti prava konkurencije. Jedan od ključnih izazova jeste usklađivanje kolektivne zaštite na nivou država članica, imajući u vidu da postoje značajne razlike u proceduralnim pravilima. Nacionalne vlasti imaju autonomiju u definisanju uslova za kolektivne tužbe, što može dovesti do pravnih nesigurnosti i nejednake zaštite unutar Evropske unije. Zbog toga se u poslednjim godinama intenziviraju naponi na harmonizaciji ovih

¹²⁸ Više videti: Vukadinović, R., 2021, O kolektivnim tužbama zbog povrede EU prava konkurencije, *Zbornik radova Aktuelnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 18, Mostar, str. 31-48. Juska, Z., 2014, Obstacles in European Competition Law Enforcement: A Potential Solution From Collective Redress, *European Journal of Legal Studies*, Vol. 7., No. 1., pp. 125-153.

¹²⁹ Više videti: Misita, N., 2008, Zaštita potrošača i tržište finansijskih usluga Evropske unije, *Zbornik radova Aktuelnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 6, Mostar, str. 81-105.

¹³⁰ Tzakas, D., 2011, Effective collective redress in Antitrust and Consumer Protection Matters: A Panacea or A Chimera?, *Common Market Law Review*, Kluwer Law International, pp. 1125-1174.

mehanizama, kako bi se obezbedilo dosledno sprovođenje pravila konkurencije i efektivna zaštita svih oštećenih strana.¹³¹

Kolektivna tužba predstavlja važan pravni mehanizam u zaštiti konkurencije, omogućavajući grupi oštećenih lica da zajednički ostvare naknadu štete nastale usled povreda tržišnih pravila. Kartelski dogovori, zloupotreba dominantnog položaja i druge povrede konkurencije često uzrokuju disperzovanu štetu, koju pojedinci teško mogu nadoknaditi samostalno. Kroz kolektivne tužbe, oštećeni imaju veću šansu da ostvare pravdu i izvrše pritisak na prekršiće da promene neadekvatne poslovne prakse. Evropska unija je prepoznala značaj kolektivne zaštite u pravu konkurencije, posebno kroz Direktivu o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača (*Representative Actions Directive*).¹³² Ova direktiva omogućava državama članicama da izaberu između *opt-in* i *opt-out* modela, pri čemu *opt-in* sistem zahteva aktivno priključenje postupku, dok *opt-out* automatski uključuje sve oštećene osim onih koji se izjasne da ne žele da učestvuju. Ovaj izbor utiče na efikasnost kolektivnih tužbi, jer *opt-in* sistem može dovesti do manjeg broja učesnika, dok *opt-out* povećava broj tužilaca, ali i rizik od zloupotreba. U Sjedinjenim Američkim Državama, kolektivne tužbe su već dugo ključni mehanizam u zaštiti konkurencije, oslanjajući se uglavnom na *opt-out* model. Ovaj pristup omogućava širi obuhvat oštećenih strana, ali istovremeno povećava verovatnoću neosnovanih tužbi. Nasuprot tome, evropski pravni sistem preferira *opt-in* pristup, jer omogućava veću kontrolu nad postupkom i smanjuje rizik od preteranog kažnjavanja preduzeća. Regulatorne agencije često nemaju dovoljno resursa da otkriju i procesuiraju sve povrede tržišnih pravila, dok kolektivne tužbe omogućavaju direktno obeštećenje oštećenih strana. Na taj način, ovaj mehanizam doprinosi ne samo zaštiti konkurencije, već i pravičnom nadoknađivanju pretrpljene štete.¹³³

Jedan od ključnih izazova kolektivne zaštite u pravu konkurencije jeste obezbeđivanje finansijskih resursa za pokretanje i vođenje postupaka. Budući da su pojedinačne štete često preniske da bi opravdale samostalne tužbe, uspeh kolektivnih postupaka zavisi od dostupnosti fondova za finansiranje ovih sporova ili od modela u kojima treća lica pokrivaju troškove postupka u zamenu za deo odštetnog zahteva. Bez adekvatnog finansiranja, kolektivne tužbe mogu ostati samo teoretska mogućnost. U budućnosti, razvoj kolektivne zaštite u pravu

¹³¹ *Ibid.*

¹³² 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.

¹³³ Ilić, N., Ristić, B., 2023, Kolektivna zaštita kao instrument politike zaštite konkurencije, Međunarodni naučni skup „Pravo između ideala i stvarnosti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici i Instituta za uporedno pravo*, str. 370-371, 373-380.

konkurencije zavisiće od dalje harmonizacije pravnih standarda na nivou Evropske unije i rešavanja procesnih prepreka koje otežavaju njenu primenu. Preciznije definisanje kriterijuma za pokretanje kolektivnih tužbi i bolja informisanost oštećenih strana o njihovim pravima moglo bi doprineti efikasnijoj zaštiti tržišta i povećanju poverenja u ovaj pravni institut.¹³⁴

Jedna od oblasti u kojima kolektivna zaštita dobija sve veći značaj jeste zaštita životne sredine¹³⁵, naročito u slučajevima sistemskog narušavanja ekoloških standarda od strane velikih korporacija. Afera *Dieseldgate* jedan je od najpoznatijih primera koji je pokazao ograničenja postojećih mehanizama zaštite i potrebu za efikasnijim kolektivnim pravnim sredstvima. Ovaj slučaj pokazao je da pojedinačni sudski postupci često nisu dovoljni da zaštite veliki broj oštećenih potrošača i da je kolektivna zaštita ključno sredstvo u borbi protiv masovnog kršenja ekoloških propisa. U tom kontekstu, kolektivne tužbe predstavljaju efikasan mehanizam ne samo za obeštećenje potrošača, već i za jačanje korporativne odgovornosti i primenu ekoloških standarda na nivou čitavog tržišta.

Posledice gorenavedenog skandala bile su dalekosežne i odjeknule su širom sveta.¹³⁶ Koreni afere sežu u rane 2010-te godine, kada su se nemački proizvođači automobila, a posebno *Volkswagen*, predstavljali kao lideri u zaštiti životne sredine u automobilske industriji. *Volkswagen* je pokrenuo niz kampanja kojima je aktivno promovisao ekološku efikasnost svojih vozila, čime je kod potrošača stvorio određena objektivna očekivanja u pogledu emisije štetnih gasova i ukupnog ekološkog uticaja svojih automobila.¹³⁷ Ovaj slučaj pokazuje kako masovne povrede ekoloških standarda mogu dovesti do kolektivnih tužbi širom više jurisdikcija. Skandal nije samo otkrio zloupotrebu propisa, već je i naglasio značaj efikasne kolektivne zaštite potrošača u oblasti zaštite životne sredine¹³⁸, čime je dodatno podstaknuta potreba za pravnim mehanizmima koji omogućavaju zajedničko ostvarivanje prava oštećenih

¹³⁴ *Ibid*, str. 373-375, 380-381.

¹³⁵ Više videti: Warin, C., 2019, Individual Rights and Collective Interests in EU Law: Three Approaches To A Still Volatile Relationship, *Kluwer Law International, Common Market Law Review* 56, pp. 463–488.

¹³⁶ Jovičić, K., 2021, Afera *Dieseldgate* i njen uticaj na kolektivnu zaštitu potrošača u Nemačkoj i Evropskoj uniji, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 213.

¹³⁷ Američka agencija za zaštitu životne sredine (*US Environmental Protection Agency*) je 18. septembra 2015. godine objavila da je kompanija *Volkswagen* priznala upotrebu specijalnog softvera namenjenog manipulaciji podacima o emisiji štetnih gasova (tzv. *defeat device software*). Ovaj softver je bio programiran da se aktivira isključivo tokom standardnih testiranja emisije, prikazujući niže vrednosti emisije štetnih gasova, dok je u redovnoj vožnji, van testiranja, vozilo emitovalo znatno veću količinu štetnih materija. VW je koristio navedeni softver kako bi ispunio uslove za dobijanje sertifikata o usklađenosti sa emisivnim standardima, što mu je omogućavalo prodaju svojih vozila na američkom tržištu, na kome su ekološki zahtevi postavljeni na visokom nivou. Revolidis, I., 2023, Collective Redress in Environmental Matters - A Private International Law Perspective Through the Lens of the *Dieseldgate* Scandal, *Lex and Forum*, Vol. 3, Issue 3, p. 593.

¹³⁸ Više videti: Jovičić, K., 2021, str. 212-225.

lica.¹³⁹ Takođe, navdenu aferu je ukazao na činjenicu da milioni potrošača pogođenih nepoštenim postupanjem trgovca ne mogu efikasno ostvariti zaštitu svojih zakonom garantovanih prava kroz pojedinačne postupke.¹⁴⁰

Potrošači imaju više pravnih mogućnosti za podnošenje tužbi protiv proizvođača automobila. Jedan od pristupa je zasnivanje zahteva na ugovornom odnosu sa proizvođačima ili ovlašćenim prodavcima, uz argument da vozila opremljena uređajima za manipulaciju emisijama ne ispunjavaju ugovorne obaveze preuzete u trenutku kupovine. Druga pravna opcija je pokretanje vanugovorne odgovornosti, pri čemu potrošači mogu tvrditi da je prodaja takvih vozila nezakonita jer narušava njihova opravdana očekivanja. Oni su, između ostalog, imali očekivanje da kupuju ekološki prihvatljiva vozila koja poštuju standarde emisije propisane pravom Evropske unije.¹⁴¹

Iako su potrošači teoretski imali pravne mogućnosti za pokretanje postupaka protiv proizvođača automobila, u praksi je bilo izuzetno teško pojedincima, pa čak i potrošačkim organizacijama, da ih sprovedu pred sudovima. Suočavali su se sa brojnim proceduralnim preprekama, što je podstaklo Evropsku uniju na sveobuhvatnu reformu sistema kolektivne pravne zaštite. Ova reforma realizovana je kroz Direktivu (EU) 2020/1828¹⁴², poznatu kao Direktiva o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, koja predstavlja značajan korak u unapređenju kolektivne zaštite potrošača u Evropskoj uniji. Pored ograničenih mera zabrane koje su ranije bile dostupne, nova direktiva uključuje i pravne mehanizme za naknadu štete.¹⁴³

Važno je istaći da Direktiva o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača ne zamenjuje postojeće nacionalne propise u oblasti kolektivne zaštite potrošača, već ih dopunjuje i koegzistira sa merama koje su države članice već usvojile.¹⁴⁴ Posebno relevantan aspekt ove direktive je činjenica da ne sadrži odredbe koje se odnose na međunarodno privatno pravo, što znači da se pitanja nadležnosti i kolizije zakona i dalje rešavaju primenom

¹³⁹ Revolidis, I., 2023, pp. 593, 594.

¹⁴⁰ Jovičić, K., 2021, str. 221.

¹⁴¹ Revolidis, I., 2023, p. 597.

¹⁴² 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 (*Representative Actions Directive*).

¹⁴³ Revolidis, I., 2023, p. 597. Jovičić, K., 2021, str. 212-214 i 216-218.

¹⁴⁴ Rešenja sadržana u Direktivi o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača detaljno će biti obrađena u poglavlju posvećenom uporednopravnoj analizi kolektivne zaštite potrošača.

tradicionalnih instrumenata međunarodnog privatnog prava Evropske unije, pre svega Briselske Ia uredbe.¹⁴⁵

Skandal *Dieseldgate* ukazao je na potrebu za efikasnim kolektivnim pravnim sredstvima u zaštiti životne sredine, istovremeno osvetljavajući nedostatke postojećeg okvira međunarodnog privatnog prava u Evropskoj uniji, zasnovanog na Briselskoj Ia uredbi. Iako primena ove uredbe u kolektivnim tužbama donosi izazove, poput ograničenja u objedinjavanju nadležnosti i upravljanja paralelnim postupcima, ona ipak pruža osnovu za rešavanje prekograničnih ekoloških sporova. Ovi izazovi nisu nepremostivi i mogu se prevazići kroz sudsku praksu i tumačenje.¹⁴⁶

Uvođenje kolektivne pravne zaštite u oblasti zaštite podataka o ličnosti omogućava potrošačima da se efikasnije suprotstave sistemskim povredama privatnosti. Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Saveta od 27. aprila 2016. godine o zaštiti fizičkih lica u vezi s obradom podataka o ličnosti, slobodnom protoku takvih podataka i stavljanju van snage Direktive 95/46/EZ (Opšta uredba o zaštiti podataka – u daljem tekstu: GDPR)¹⁴⁷ u članu 80. prepoznaje važnost organizacija koje deluju u javnom interesu i omogućava im da u ime potrošača pokreću postupke protiv trgovaca i obrađivača podataka. Ova novina je posebno značajna u kontekstu velikih slučajeva povrede podataka, gde je pojedincima teško ili nemoguće da samostalno ostvare pravnu zaštitu.

Fragmentiranost kolektivne zaštite podataka na nivou Evropske unije otežava usklađenu primenu pravila o zaštiti privatnosti. Različiti nacionalni pristupi kolektivnim tužbama znače da pojedini potrošači nemaju jednak nivo zaštite, posebno u slučajevima prekograničnih povreda podataka. Ovaj problem postao je naročito vidljiv u slučaju *Schrems v. Facebook*¹⁴⁸, gde je Sud pravde Evropske unije ograničio mogućnost pojedinca da pokreće grupne tužbe van svoje zemlje prebivališta, čime je oslabljena kolektivna zaštita potrošača u digitalnom okruženju.

Kolektivna pravna zaštita u oblasti podataka o ličnosti još uvek se razvija i suočava sa izazovima u implementaciji. Iako GDPR omogućava organizacijama da pokreću postupke u ime potrošača, konkretna primena zavisi od država članica. Na primer, dok pojedine zemlje

¹⁴⁵ Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast).

¹⁴⁶ Revolidis, I., 2023, p. 611.

¹⁴⁷ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (*General Data Protection Regulation*).

¹⁴⁸ CJEU, Judgment in Case C-498/16, *Maximilian Schrems v Facebook Ireland Limited* (2018) Press Release No 07/18 Luxembourg, 25 January 2018.

omogućavaju nevladinim organizacijama da deluju nezavisno od specifičnih pritužbi potrošača, druge države zahtevaju da svako lice pojedinačno ovlasti organizaciju pre nego što se postupak može pokrenuti. Ova razlika može značajno uticati na efikasnost zaštite privatnosti na nivou Evropske unije.¹⁴⁹

U oblasti medicinskog prava takođe je moguće govoriti o kolektivnoj zaštiti potrošača, posebno kada su prava pacijenata ugrožena sistemskim nepravilnostima ili nedostacima u pružanju zdravstvenih usluga. Pacijenti kontinuirano koriste zdravstvene usluge, često i u značajnom obimu, s primarnim ciljem očuvanja i unapređenja svog zdravlja. U tom smislu, mogu se smatrati potrošačima od samog početka. U vreme kada zdravstveno osiguranje nije bilo opšteprihvaćeno, pacijenti su zdravstvene usluge nabavljali na tržištu slično kao što su kupovali osnovne životne namirnice ili tekstil. Danas, oni koji nemaju zdravstveno osiguranje i dalje sami snose troškove lečenja, dok čak i osigurani pacijenti često moraju dodatno plaćati preglede i terapije. Primera radi, u Srbiji problemi sa funkcionisanjem IZIS sistema otežavaju zakazivanje specijalističkih pregleda u zakonskom roku od 30 dana. Kada su liste čekanja predugo ili termini nedostupni, pacijenti su primorani da koriste privatne zdravstvene usluge, snoseći dodatne troškove uprkos tome što su osigurani.¹⁵⁰ Posmatranje pacijenta kao potrošača, kupca ili klijenta podrazumeva da se zdravstvena zaštita tretira kao roba ili usluga na tržištu. U tom kontekstu, opravdano je postaviti pitanje zaštite kolektivnih prava i interesa pacijenata.¹⁵¹

S napretkom medicine i medicinske tehnologije, troškovi lečenja postaju sve veći, a pacijent se sve više posmatra kao potrošač medicinskih usluga.¹⁵² Opšte je poznato da obavljanje delatnosti u medicinskoj struci zahteva visok nivo profesionalnosti i stručnosti.¹⁵³ Međutim, odnos između lekara i pacijenta, koji je ranije bio zasnovan na poverenju, sve više liči na bezličnu finansijsku transakciju.¹⁵⁴ Ovaj trend stavlja dodatni pritisak na pacijente, koji se moraju nositi s visokim troškovima lečenja, te često moraju tražiti alternativne načine za obezbeđivanje neophodne zdravstvene zaštite, čime se još više ističe potreba za odgovarajućom zaštitom kolektivnih interesa pacijenata.

¹⁴⁹ Jančiūtė, L., 2019, Data protection and the construction of collective redress in Europe: exploring challenges and opportunities, *International Data Privacy Law*, Vol. 9, Issue 1, pp. 5-10.

¹⁵⁰ Simić, J., 2021, Pacijenti kao potrošači – Šta smo naučili iz slučaja Colin Gee and other V. Depuy International Limited, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 28-29.

¹⁵¹ *Ibid*, str. 29.

¹⁵² Simić, J., 2018, *Lekarska greška – Građanska odgovornost zbog lekarske greške*, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, Beograd, str. 42, fn. 78.

¹⁵³ Tošić, I., Misailović, J., 2022 (b), Odgovornost zdravstvene ustanove za greške svojih zaposlenih (lekarska greška) i osiguranje od odgovornosti, *Pravo i privreda*, 4, str. 783.

¹⁵⁴ Simić, J., 2018, str. 42, fn. 78.

Osim medicinskih usluga, pacijenti tokom lečenja često koriste razna medicinska sredstva, koja obuhvataju uređaje i predmete koji su direktno povezani s terapijom ili dijagnostikom bolesti, poput aparata za dijalizu, implantata, reanimatora, respiratora, aparata za narkozu i sličnih uređaja.¹⁵⁵ Nakon što pacijenti pretrpe štetu usled upotrebe medicinskog sredstva, vrlo je teško ostvariti obeštećenje.¹⁵⁶ To je zbog problema u dokazivanju nedostataka proizvoda i utvrđivanja uzročne veze između štetne radnje i posledice.¹⁵⁷ Simić ukazuje da se specifični izazovi javljaju kada medicinsko sredstvo prouzrokuje štetu kod velikog broja pacijenata zbog greške u celoj seriji proizvoda.¹⁵⁸ Primer takve situacije je bio slučaj implantata veštačkog kuka koje je proizveo DePuy International Limited, jedan od vodećih proizvođača ortopedskih pomagala.¹⁵⁹ U Velikoj Britaniji je 2018. godine doneta presuda u parnici protiv *DePuy International Ltd*, koja je presudila u korist proizvođača, iako su pacijenti tvrdili da je implantat „Pinnacle Ultamet“ izazvao štetu.¹⁶⁰ Ovaj model veštačkog kuka koristio je novi dizajn koji je trebalo da poboljša efikasnost, ali je izazvao štetnu reakciju na metalne krhotine, što je dovelo do oštećenja mekog tkiva i povećanja potrebe za hirurškim revizijama.¹⁶¹ Pored toga, pacijenti su tvrdili da je proizvod bio nesiguran i da je imao potencijal za prouzrokovanje štete već pri normalnom korišćenju, što je bilo razlog za grupnu tužbu, koju je podržalo 312 pacijenata.¹⁶² Ovaj slučaj je bio važan primer engleskog modela grupnih tužbi *opt in*, gde su svi koji žele da učestvuju u tužbi morali izričito da pristanu.¹⁶³ Kada su pacijenti u pitanju, kršenja kolektivnih interesa ne mogu se posmatrati kao zbir pojedinačnih interesa, već moraju proizaći iz zajedničkih praksi koje narušavaju prava pacijenata. Analizom presude u jednoj od najvećih grupnih parnica u Engleskoj i Velsu, vezanoj za DePuy Pinnacle Metal-on-Metal Hips Group, može se videti kako „ekonomija obima“ funkcioniše u grupnim tužbama.¹⁶⁴ U ovom slučaju, gde je bilo 312 tužbi, fiksni troškovi postupka, kao što su troškovi izvođenja dokaza, korišćeni su za sve tužioce u isto vreme.¹⁶⁵ Kada dođe do štete usled serije proizvoda, kao što su

¹⁵⁵ Simić, J., 2021, str. 32.

¹⁵⁶ Više videti: Marković, V., 1/2021, Građanskopravna odgovornost lekara zbog stručne (lekarske) greške, *Halo*, br. str. 29-35.

¹⁵⁷ Više videti: Manić, S., br. 84/2019, Uzročna veza kao uslov odgovornosti medicinskih poslenika, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, str. 209-226.

¹⁵⁸ Simić, J., 2021, str. 33.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*, str. 34.

¹⁶¹ *Ibid.*, str. 35.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*, str. 36.

¹⁶⁴ *Ibid.*, str. 42.

¹⁶⁵ *Ibid.*

medicinska sredstva, najrealnija opcija za potrošače je da se udruže i zajednički traže odštetu, što im omogućava grupni sudski postupak.¹⁶⁶

Jedan od sličnih slučajeva koji može biti relevantan za temu je slučaj koji se odnosi na „PIP implantate“ – silikonske grudi koje je proizvela firma Poly Implant Prothèse (PIP). Ovaj slučaj je izazvao veliki skandal, jer je dokazano da su implantati bili napravljeni od nekvalitetnog silikona, što je izazvalo mnoge zdravstvene probleme kod pacijentkinja širom sveta.¹⁶⁷ U 2010. godini, otkriveno je da su implantati proizvedeni od neregistrovanog industrijskog silikona, što je dovelo do povećanog rizika od puknuća i infekcija. Iako je problem postao globalni, mnoge žene koje su imale ove implantate suočile su se sa velikim teškoćama u ostvarivanju pravne zaštite. U Francuskoj je pokrenuta kolektivna tužba koja je obuhvatila više od 30.000 žena, a kasnije su i druge zemlje, uključujući Veliku Britaniju, Španiju i Italiju, pokrenule slične postupke.¹⁶⁸

Kao i u slučaju implanata kuka, u ovom potonjem slučaju je primenjena tzv. „ekonomija obima“, jer su se žene udružile kako bi smanjile troškove pravnog procesa i efikasnije ostvarile svoju odštetu. Ovaj slučaj je značajan jer je pokazao kako kolektivna zaštita potrošača u vezi sa medicinskim proizvodima može pružiti pravnu sigurnost i osigurati da se odgovornost proizvođača za štetu širi na sve pogođene osobe. Sličnost sa prethodnim slučajem je u tome što je u oba slučaja došlo do štete usled proizvodnog defekta, a kolektivna pravna zaštita omogućila je pacijentima da zajednički traže odštetu, čime je smanjen individualni teret dokazivanja i omogućena efikasnija borba za njihova prava.

1.8. NEKE TIPIČNE POVREDE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

Povrede kolektivnog interesa potrošača često imaju sistemski karakter, budući da proizlaze iz opšte poslovne politike trgovaca ili strukturalnih nedostataka u tržišnom sistemu, što dovodi do široko rasprostranjene štete. Zbog toga je kolektivna zaštita potrošača ključna kako bi se sprečilo ponavljanje ovakvih nepravilnosti, obezbedila efikasna pravna zaštita ugroženih lica, kao i lakše ostvarivanje prava na naknadu štete u jednom postupku. Među najčešćim oblicima povreda kolektivnog interesa potrošača izdvajaju se neispravnost proizvoda, nepravilne

¹⁶⁶ *Ibid*, str. 42.

¹⁶⁷ De Bruyne, J., Vanleenhove, C., The European Court of Justice's judgment in the PIP breast implant case: an occasion to discuss the liability of notified bodies, *ELSA Malta Law Review*, 7, pp. 47-70.

¹⁶⁸ Verbruggen, P., Van Leeuwen, B., 2018, The liability of notified bodies under the EU's new approach: The implications of the PIP breast implants case, *European Law Review*, Vol. 43, Issue 3, pp. 394-409.

ugovorne odredbe, nepoštena poslovna praksa, obmanjujuće oglašavanje i povrede prava na zaštitu podataka. Svaka od ovih povreda može imati ozbiljne posledice ne samo za pojedinačne potrošače već i za tržište u celini, narušavajući princip fer i poštene konkurencije i poverenje u pravni sistem. Tako, jedan trgovac može kroz tipske ugovore uvesti nepravične ugovorne odredbe¹⁶⁹ koje nepovoljno utiču na prava svih potrošača koji s njim sklope ugovor. Slično tome, obmanjujuće oglašavanje može istovremeno dovesti u zabludu veliki broj potrošača, dok neispravni proizvodi mogu uzrokovati široko rasprostranjenu štetu. Nepoštene trgovačke prakse, poput agresivne prodaje ili skrivenih naknada, takođe predstavljaju kolektivnu povredu potrošačkih prava, baš kao i zloupotreba ličnih podataka potrošača u svrhe koje nisu u skladu sa zakonima o zaštiti privatnosti. Ovi oblici povreda potrošačkih prava zahtevaju efikasan kolektivni odgovor, kako bi se sprečilo da pojedinačni potrošači, suočeni s visokim troškovima i dugotrajnim postupcima, odustanu od zaštite svojih prava. Pravni mehanizmi zaštite kolektivnih interesa imaju za cilj da preduprede ovakve povrede, sankcionišu neodgovorne trgovce i stvore sigurnije tržišno okruženje za sve potrošače. Kolektivni mehanizmi omogućavaju bržu i efikasniju pravnu zaštitu, ali i preventivno deluju na trgovce, odvraćajući ih od budućih povreda. Zaštita kolektivnih interesa potrošača obuhvata mere usmerene na sprečavanje postupanja trgovaca koje je suprotno propisima i pravilima dobre poslovne prakse, bez obzira na to da li je takvo ponašanje već prouzrokovalo štetu pojedincima ili postoji rizik da do nje dođe.¹⁷⁰

1.8.1. Neispravnost proizvoda

Potrošači na tržištu pažljivo procenjuju svoje potrebe, traže alternative, upoređuju cene i donose odluku o kupovini. Obično se informišu bez žurbe i temeljno analiziraju opcije. Da bi doneli informisane odluke, potrošači moraju biti upoznati sa proizvodima ili uslugama, zbog čega su oglašavanje i predugovorno informisanje ključni za zaštitu njihovih prava. Informacije koje pružaoci usluga plasiraju na tržištu, kao što su detalji o kvalitetu, sastavu, ceni, održavanju i potencijalnim rizicima, od presudnog su značaja za ekonomske odluke potrošača.¹⁷¹

¹⁶⁹ Detaljnije o nepravičnim ugovornim odredbama videti: Vukadinović, S., 2019, Opšti uslovi poslovanja u obligacionom i međunarodnom trgovinskom pravu : pojam, zaključenje, tipične klauzule i kontrola, *doktorska disertacija*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; Vukadinović, S., br. 2020, Adhezioni ugovori u francuskom pravu, *Strani pravni život*, 1, str. 5-15.

¹⁷⁰ Ivančević, K., 2014, *Uvod u potrošačko pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 149.

¹⁷¹ Simić, J., 2021, str. 72, 73.

Direktiva 85/374/EEC o ujednačavanju država članica u pogledu odgovornosti za proizvod s nedostatkom (*u daljem tekstu: Direktiva 85/374/EEC*)¹⁷² definiše pojam proizvoda kao sve pokretne stvari, bez obzira na to da li su samostalne ili deo druge pokretne ili nepokretne stvari. Ova definicija uključuje i sastavne delove ili komponente proizvoda, koji se takođe smatraju proizvodima. Razume se da je to svaka pokretna, materijalna stvar koja se, u principu, može preneti s jednog mesta na drugo, namenjena privatnoj upotrebi ili potrošnji, bilo nova ili polovna, može biti potrošni predmet ili industrijski proizvod, poput hrane ili mašine koja je u funkciji i prouzrokuje štetu. Takođe, nepokretne stvari koje su povezane sa pokretnim stvarima podležu regulaciji direktive.¹⁷³ Direktiva garantuje oštećenim licima pravo na naknadu štete nastale zbog nedostatka na proizvodu, ali ne obuhvata sve aspekte zaštite potrošača od neispravnih proizvoda.¹⁷⁴

Prema članu 6. Direktive 85/374/EEC, proizvod ima nedostatak kada ne pruža sigurnost koju potrošač ima pravo da očekuje, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti. To uključuje faktore kao što su: a) način na koji je proizvod reklamiran, b) način na koji bi razumno bilo očekivati da će proizvod biti korišćen, i c) vreme kada je proizvod stavljen na tržište. Važno je napomenuti da trenutak kada je proizvod pušten u promet igra ključnu ulogu, jer proizvođač može biti oslobođen odgovornosti ako dokaže da nedostatak nije postojao kada je proizvod pušten u promet, odnosno da je nastao nakon toga.¹⁷⁵ Dakle, Direktiva smatra proizvod neispravnim ako ne pruža očekivanu sigurnost u svim okolnostima, kao što su način na koji je predstavljen, kako se očekuje da bude korišćen i kada je pušten u promet. Nije dovoljna sama neispravnost proizvoda, već se uzimaju u obzir i drugi faktori koji mogu doprineti nastanku štete.¹⁷⁶

Smatra se da bi bio ispunjen uslov da je proizvod neispravan, mora biti defektan u trenutku kada se stavi u promet, tj. nedostatak mora postojati od trenutka kada proizvod ulazi na tržište.¹⁷⁷ Ako nedostatak nije prisutan u tom trenutku, nema odgovornosti. Direktiva ne definiše ovaj pojam precizno, zbog čega su nacionalni zakonodavci, prilikom prenosa

¹⁷² Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products (*u daljem tekstu: Direktiva 85/374/EEC*).

¹⁷³ Hernández Ramos, C., 2018, Responsabilidad por productos defectuosos en la Unión Europea Comentarios sobre un antes y un después de la expedición de la directiva 347 de 1985 - Liability for defective products in the European Union Comments on a before and after the issuance of directive 347 of 1985, *Revista EMercatoria*, Vol. 17, No. 1, Enero-Junio, p. 108.

¹⁷⁴ Pošćić, A., 2004, Zaštita potrošača u hrvatskom pravu – dobar ili loš primjer zakonodavstva, *Pravo i porezi*, 9, str. 84.

¹⁷⁵ Član 7 (b) Direktive 85/374/EEC.

¹⁷⁶ Hernández Ramos, C., 2018, p. 109.

¹⁷⁷ Karanikić Mirić, M., 2024, str. 603.

direktive, koristili različite definicije. Tek 2004. godine, Sud pravde Evropske unije je pojasnio da se stavljanje proizvoda u promet događa kada proizvod dobrovoljno izlazi iz proizvodnog procesa i ulazi u proces komercijalizacije, postajući dostupan javnosti. Takođe, to što je proizvod kasnije usavršen ne znači da proizvodi koji su već na tržištu postaju defektni. Procena nedostatka vrši se u trenutku kada proizvod ulazi u promet, a naučni i tehnički napreci uzimaju se u obzir u odnosu na period kada je proizvod stavljen na tržište, a ne u odnosu na trenutak kada je nastala šteta.¹⁷⁸

Odgovornost za stavljanje defektnih proizvoda na tržište Evropske unije pripada proizvođaču, koji je odgovoran za štetu u zamenu za finansijske koristi koje ostvaruje iz svoje proizvodnje. Prema *Fairgrieveu*, cilj Direktive je da se pojam „proizvođač“ tumači široko kako bi se olakšalo utvrđivanje ko je odgovoran za štetu. Proizvođačem se smatra svaka osoba koja u okviru poslovne ili profesionalne delatnosti proizvodi gotove proizvode, komponente koje čine konačni proizvod ili sirovine. Proizvođači su odgovorni za štetu uzrokovanu defektnim proizvodima koji su stavljeni na tržište.¹⁷⁹ Odgovornost se može proširiti na sve članove lanca proizvodnje, uključujući i uvoznike. Direktiva propisuje nekoliko izuzetaka kada proizvođač može biti oslobođen odgovornosti: ako proizvod nije stavljen na tržište ili nije izašao iz kontrole proizvođača; ako je defekt nastao nakon što je proizvod stavljen na tržište; ako proizvod nije bio proizveden u komercijalne svrhe; ako je proizvod bio u skladu sa zakonskim normama postavljenim od strane države; ako u trenutku stavljanja proizvoda na tržište naučna i tehnička saznanja nisu omogućavala otkrivanje defekta.¹⁸⁰

Direktiva 85/374/EEC je eksplicitno propisala objektivnu odgovornost za štete od neispravnog proizvoda.¹⁸¹ Oštećeni ima obavezu da dokaže štetu, nedostatak u proizvodu i uzročnu vezu između nedostatka i nastale štete.¹⁸² Šteta se odnosi na imovinsku štetu koja nastaje usled smrti ili telesnih povreda, kao i oštećenje ili uništenje imovine koja je obično korišćena za ličnu upotrebu ili potrošnju. Direktiva ne menja nacionalna pravila koja se odnose na neimovinsku štetu.¹⁸³

¹⁷⁸ Hernández Ramos, C., 2018, pp. 112-113.

¹⁷⁹ *Ibid*, p. 114.

¹⁸⁰ Član 7. Direktive 85/374/EEC.

¹⁸¹ Bukovac Puvača, M., 2021, Odgovornost na temelju krivnje i objektivna odgovornost za štetu u odštetnom pravu EU, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 15.

¹⁸² Više vid: Jovičić, K., Vukadinović, S., 2023, *Neizvršenje ugovora, odgovornost i naknada štete*, Beograd, Institut za uporedno pravo. Za kritičku abalizu ove monografije vid: Popović, J., 2025, Review: Nonperformance of contracts, liability, and compensation for damages, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1, str. 189-190.

¹⁸³ Karanikić Mirić, M., 2018, Odgovornost proizvođača za potencijalni defekt, Đorđe Ignjatović (ur.), *Kaznena reakcija u Srbiji*, VIII deo, Beograd str. 196.

Direktiva imperativno određuje teret dokazivanja, nalažući oštećenom da dokaže postojanje nedostatka i vezu između tog nedostatka i nastale štete. Ipak, Direktiva ne definiše uzročnu vezu niti uređuje način na koji oštećeni treba da dokaže da proizvod ima nedostatak i da je taj nedostatak uzrok štete. Države članice imaju slobodu da definišu pojam uzročnosti i urede dokazni postupak prema sopstvenim pravilima. Međutim, iz prakse Suda pravde Evropske unije proizlazi da postoje dva ograničenja: prvo, unutrašnja pravila o dokazivanju ne mogu promeniti teret dokazivanja kako je propisano članom 4. Direktive. Unutrašnja pravila o izvođenju i oceni dokaza ne mogu umanjiti efikasnost ili potkopati ciljeve odgovornosti koji su postavljeni Direktivom.¹⁸⁴

U domaćem pravu, Zakon o obligacionim odnosima reguliše odgovornost proizvođača stvari sa nedostatkom kao objektivnu odgovornost, što je u skladu sa članom 179. stav 1. ovog zakona.¹⁸⁵ Prema stavu člana 179. stav 2. proizvođač snosi odgovornost po osnovu pretpostavljene krivice, ali se može osloboditi ako dokaže da je postupao s pažnjom dobrog stručnjaka i da nije kriv za nastalu štetu.¹⁸⁶ Ova odgovornost predstavlja subjektivnu pretpostavljenu odgovornost proizvođača za *culpa in instruendo*.¹⁸⁷ Nastanak obaveze proizvođača da oštećenom naknadi štetu vezuje se za činjenicu da postoji uzročna veza između nedostatka stvari i prouzrokovane štete.¹⁸⁸ Proizvođač snosi odgovornost ako njegov proizvod, zbog nedostatka, predstavlja opasnost, pod uslovom da ga oštećeni koristi u uobičajene svrhe, odnosno i u druge svrhe s kojima proizvođač mora da računa. Takođe, odgovara i za potencijalno opasna svojstva proizvoda, čak i kada ona ne predstavljaju nedostatak.¹⁸⁹

Odredbe Direktive 85/374/EEC prenete su u potrošačko zakonodavstvo Republike Srbije. Proizvođač odgovara za štetu nastalu od proizvoda sa nedostatkom nezavisno od toga da li je znao za nedostatak ili ne.¹⁹⁰ Smatra se da nedostatak postoji ako proizvod ne obezbeđuje sigurnost koja se s pravom može očekivati s obzirom na sve okolnosti, uključujući reklamu, uputstvo za upotrebu i sve ono što se razumno moglo očekivati i vreme kada je proizvod

¹⁸⁴ Karanikić Mirić, M., 2017, Odgovornost proizvođača vakcine u praksi Evropskog suda pravde, *Srpska politička misao*, vol. 58, 4, str. 145.

¹⁸⁵ Čl. 179. st. 1. ZOO. Odgovornost proizvođača postoji bez obzira da li je za nedostatak znao ili nije. Ukoliko oštećeni dokaže da je proizvođač znao za postojanje nedostatka na proizvodu, odgovornost proizvođača može se zasnivati na krivici. Vid. Ivančević, K., 2014, str. 140.

¹⁸⁶ Čl. 279. st. 2. ZOO.

¹⁸⁷ Jakšić, A., Stojanović, S., 2003, Odgovornost proizvođača za nedostatke proizvoda, *Pravni život*, 3, Beograd, str. 702.

¹⁸⁸ Ivančević, K., 2014, str. 140.

¹⁸⁹ Cigoj, S., 1980, u: Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Blagojević, B. & Krulj, V. (red.). Knjiga I. Beograd, str. 483.

¹⁹⁰ Čl. 60. ZZP.2021.

stavljen u promet.¹⁹¹ Ukoliko je kasnija isporuka istog proizvoda boljeg kvaliteta, proizvod se ne smatra sa prethodnim proizvodom sa nedostatkom.¹⁹² Pravo na naknadu štete po osnovu odgovornosti proizvođača oštećeni može da ostvari prema opštim pravilima o odgovornosti za štetu¹⁹³ i posebnih pravila predviđenih ZZP 2021.¹⁹⁴ Prema odredbama ZZP 2021 proizvođač neće biti odgovoran za štetu od proizvoda sa nedostatkom ako dokaže da: nije stavio proizvod u promet ili da nedostatak nije postojao u vreme kada je stavio proizvod u promet ili da se pojavio kasnije; nije proizvod namenjen prodaji ili drugoj vrsti stavljanja u promet i da nije proizveden ni u okviru njegove redovne delatnosti; je nedostatak nastao usled poštovanja obaveznih propisa donetih od strane nadležnog državnog organa.¹⁹⁵

Kada potrošač podnosi reklamaciju zbog nesaobraznosti proizvoda, on mora obrazložiti razloge za to, priložiti dostupne dokaze i izložiti konkretan reklamacioni zahtev. Taj zahtev može obuhvatiti četiri opcije (prava): (1) pravo na popravku proizvoda, (2) pravo na zamenu proizvoda, (3) pravo na raskid ugovora uz povraćaj novca i (4) pravo na sniženje cene.¹⁹⁶ Na koja od ovih prava potrošač može da se pozove i da li se može direktno pozvati na njih zavisi od četiri faktora: koliko vremena je prošlo od trenutka kada je roba predata potrošaču, da li je roba već bila reklamirana i popravljena, da li je nesaobraznost značajna ili neznatna, i da li postoji fizičko oštećenje na robi osim razloga nesaobraznosti.

Prema članu 52. stav 1. ZZP 2021 prodavac je odgovoran za saobraznost proizvoda u trajanju od dve godine. Međutim, postoji izuzetak za polovnu robu, gde se ovaj dvogodišnji rok može skratiti na najviše godinu dana, ali to važi samo ako se prodavac i potrošač tako dogovore.¹⁹⁷ Prema ovom osnovnom pravilu, kada protekne dvogodišnji rok, potrošač gubi sva prava koja ima u vezi sa saobraznošću proizvoda, što u pravnom smislu znači da je reč o prekluzivnom roku. Ipak, ovaj rok se ne računa dok je roba kod prodavca u procesu reklamacije¹⁹⁸, što znači da se dvogodišnji period odgovornosti produžava za vreme tokom kojeg je roba bila kod prodavca zbog reklamacije.

U okviru dvogodišnjeg roka odgovornosti prodavca za saobraznost proizvoda, mogu se uočiti dve jasno odvojene faze: prva faza traje 6 meseci, dok druga faza traje 18 meseci. U

¹⁹¹ Čl. 58. st. 1. ZZP 2021.

¹⁹² Čl. 58. st. 2. ZZP 2021.

¹⁹³ Čl. 185-209. ZOO.

¹⁹⁴ Čl. 59. ZZP 2021.

¹⁹⁵ Čl. 61. st. 1. ZZP 2021.

¹⁹⁶ Za priznavanje ovih prava dovoljno je da je potrošač trgovcu platio naknadu za robu ili uslugu, dok su vrsta delatnosti trgovca i njegovi poslovni motivi pravno irelevantni. Vid. Jovanović, N., Radović, V., Radović, M., 2023, *Trgovinsko pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 67.

¹⁹⁷ Čl. 52. st. 3. ZZP 2021.

¹⁹⁸ Čl. 52. st. 4. ZZP 2021.

slučaju polovne robe, ovaj dvogodišnji rok može se skratiti na šest meseci, ali isključivo na osnovu ugovora između prodavca i potrošača. U prvoj fazi, koja traje šest meseci, kada potrošač podnese reklamaciju zbog nesaobraznosti proizvoda, on ima pravo da izabere između četiri mogućnosti: (1) popravke, (2) zamene, (3) raskida ugovora sa povraćajem novca i (4) pravičnog umanjenja cene. Popravka može biti izvršena samo uz izričitu saglasnost potrošača. Zakonodavac naglašava da prodavac ne može da nameće popravku odmah nakon kupovine, što neki prodavci pokušavaju da urade iz neznanja ili zloupotrebom slabog informisanja potrošača.

Zakonodavac je u drugoj fazi roka odgovornosti za saobraznost uveo razliku između dve vrste saglasnosti potrošača: (1) izričite saglasnosti i (2) obične saglasnosti. Ovo znači da, kada prodavac u drugoj fazi odgovornosti želi da reši reklamaciju popravkom ili zamenom, mora da pribavi potrošačevu običnu saglasnost za oba načina rešavanja, dok za popravku više nije potrebna izričita saglasnost kakva je bila potrebna u prvoj fazi roka odgovornosti, kada je prodavac želeo da otkloni nesaobraznost popravkom. U drugoj fazi roka odgovornosti za saobraznost, potrošač može tražiti pravično umanjenje cene ili raskid ugovora sa povraćajem novca ukoliko prodavac nije izvršio popravku ili zamenu u razumnom roku, ukoliko nije moguće izvršiti popravku ili zamenu u razumnom roku, ukoliko bi popravka ili zamena uzrokovala velike neprijatnosti potrošaču zbog prirode i svrhe proizvoda i ukoliko bi popravka ili zamena predstavljale preveliko opterećenje za prodavca.¹⁹⁹

1.8.2. Nepravične ugovorne odredbe

Nepravične ugovorne odredbe predstavljaju značajan problem u potrošačkom ugovornom pravu, budući da potrošači najčešće stupaju u ugovorne odnose u okolnostima koje im ostavljaju malo ili nimalo mogućnosti za pregovaranje o uslovima. U praksi su često suočeni sa standardizovanim, unapred formulisanim ugovorima koje određuje trgovac, pri čemu su primorani da ih prihvate u celosti ili da odustanu od zaključenja ugovora. Ovakav način ugovaranja dovodi do pravne neravnoteže, jer su ugovorne odredbe oblikovane jednostrano, u korist jače strane, što može rezultirati nepravičnim, nefer i iznenađujućim uslovima za potrošača kao slabiju stranu u ugovoru.²⁰⁰

¹⁹⁹ <https://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/potrosaci-aktuelnosti/nesaobrazna-roba-prava-potrosaca/>. (pristup dana 1.10.2024.)

²⁰⁰ Vukadinović, S., 2023, Nepravične ugovorne odredbe, međunarodni, evropski i nacionalni nivo regulative i zaštite, u: Petrović, Z., Čolović, V., Obradović, D., (ur.), Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje, Beograd, Valjevo, Institut za uporedno pravo, Udruženje za odštetno pravo, Pravosudna akademija, str. 91.

Direktiva 93/13/EEC o nepravičnim odredbama u potrošačkim ugovorima (u daljem tekstu: Direktiva 93/13/EEC) predstavlja jedan od ključnih instrumenata zaštite potrošačkih prava.²⁰¹ Cilj direktive je harmonizacija zakonodavstva i propisa država članica u pogledu nepravičnih odredbi u potrošačkim ugovorima.²⁰² Ova Direktiva se primenjuje isključivo na ugovorne odredbe koje nisu bile predmet posebnih pregovora između potrošača i prodavca ili pružaoca usluga.²⁰³ Reč je o ugovorima koji se najčešće zasnivaju na stalnoj i opštoj ponudi, a prepoznaju se kao standardni ugovori, opšti uslovi poslovanja, formularni ugovori ili ugovori po pristupu, odnosno adhezioni ugovori.²⁰⁴ Adhezioni ugovori²⁰⁵ su ugovori čije su odredbe unapred pripremljene od strane jedne ugovorne strane, najčešće ekonomski jače. Druga strana, koja želi da zaključi ugovor, nema mogućnost da pregovara o pojedinačnim odredbama, već ih mora prihvatiti u potpunosti ili odustati od ugovora. Ovakva struktura ugovaranja omogućava jačoj strani da iskoristi svoj položaj i nametne uslove koji su njoj povoljniji, dok za slabiju stranu oni mogu biti nepovoljni ili nepravični.²⁰⁶ Ovi ugovori omogućavaju efikasno regulisanje odnosa u složenom poslovnom okruženju, gde potpun dogovor stranaka često nije izvodljiv. Dakle, iako postojanje unapred pripremljenih ugovora smanjuje mogućnost slobodnog pregovaranja, oni zadovoljavaju praktične potrebe i zahtev za brzim zaključenjem ugovora u dinamičnom društvu.²⁰⁷ Direktiva 93/13/EEC, koja je implementirana u našem Zakonu o zaštiti potrošača, obavezuje države članice da obezbede adekvatna i efikasna pravna sredstva kako bi se sprečila dalja upotreba nepravičnih ugovornih odredaba u potrošačkim ugovorima.²⁰⁸

²⁰¹ Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts. OJ L 95, 21.4.1993.

²⁰² Ivančević, K., 2014, str. 72.

²⁰³ Pošćić, A., 2006, Nepoštena klauzula u potrošačkim ugovorima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2, str. 168.

²⁰⁴ Ivančević, K., 2014, str. 73. Više vid: Vukadinović, S., 2021, Pravnoteorijske karakteristike i pravnodogmatski razvoj nemačkog prava opštih uslova poslovanja, *Strani pravni život*, 3, str. 343-359.

²⁰⁵ O terminološkom razgraničenju, zajedničkim karakteristikama i razlikama između opštih uslova poslovanja, adhezionih ugovora i tipskih ugovora videti: Vukadinović, S., 2019, *Opšti uslovi poslovanja u obligacionom i međunarodnom trgovinskom pravu: pojam, zaključenje, tipične klauzule i kontrola*, doktorska disertacija, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 31-42.

²⁰⁶ Milošević, O., Marković, S., Novaković, S., 2021, Zaključenje ugovora o osiguranju. Međunarodna naučno-stručna konferencija „Inovacije kao pokretač razvoja – MEFkon 21“, Beograd, str. 354-364.

²⁰⁷ Adhezionim ugovorima sloboda jedne strane je često ograničena na izbor da li će prihvatiti ponuđene uslove ili ne, bez stvarne mogućnosti pregovaranja. Ovi ugovori obično predstavljaju jedini put ka ispunjenju određene potrebe, što faktički jednoj ugovornoj strani ostavlja minimalan izbor. Kod adhezionih ugovora, kao i kod svih ugovora, prvo je ključno pitanje saglasnosti volja za stvaranje pravnog dejstva. Iako strane ne pregovaraju o svakoj odredbi pojedinačno, neophodno je da postoji saglasnost volja ugovornih strana da unapred pripremljeni ugovor bude primenjen na njihov odnos. U teoriji obligacionog prava, adhezija se posmatra kao tehnika i način zaključenja ugovora, a ne posebna vrsta ugovora. Međutim, zbog francuskog uticaja, termin „adhezioni ugovor“ često se koristi u domaćoj teoriji i praksi. O tome: Vukadinović, S., 2020, str. 6.

²⁰⁸ Vukadinović, S., 2021, Mehanizmi kolektivne zaštite potrošača od nepravičnih ugovornih odredaba, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 227.

Pored Direktive 93/13/EEZ, zaštitu potrošača u pogledu nepravičnih ugovornih odredbi dodatno regulišu Smernice za tumačenje i primenu ove direktive, kao i Direktiva (EU) 2019/2161 Evropskog parlamenta i Saveta od 27. novembra 2019. godine o izmeni Direktive 93/13/EEZ i Direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ i 2011/83/EU Evropskog parlamenta i Saveta, s ciljem boljeg sprovođenja i modernizacije pravila EU o zaštiti potrošača.²⁰⁹

Prema članu 3. stav 1. Direktive 93/13/EEC, ugovorna odredba koja nije rezultat sporazumnog dogovora smatra se nepravičnom ukoliko, suprotno načelima savesnosti i poštenja, stvara značajnu neravnotežu u pravima i obavezama ugovornih strana na štetu potrošača.²¹⁰

Direktiva 93/13/EEC propisuje da se ugovorna odredba smatra nepravičnom ako nije bila predmet individualnog pregovaranja, odnosno ako je unapred sastavljena, a potrošač nije imao mogućnost da utiče na njen sadržaj, što je posebno relevantno u slučaju unapred formulisanih standardnih ugovora.²¹¹ Kada prodavac robe ili pružalac usluga tvrdi da je određena ugovorna odredba bila individualno pregovarana, teret dokazivanja te tvrdnje leži na njemu.²¹² Uz Direktivu 93/13/EEC priložen je indikativni spisak odredaba koje se mogu smatrati nepravičnim.²¹³ Ovaj spisak treba da služi kao interpretativno sredstvo koje nacionalni sudovi

²⁰⁹ Vukadinović, S., 2023, str. 91.

²¹⁰ Mišćenić, E., 2012, Nepoštene ugovorne odredbe u ugovornom pravu Republike Hrvatske, *Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu*, Izbor radova i analiza, Druga regionalna konferencija, Skoplje, str. 190.

²¹¹ Petrović Tomić, N., 2017, Nepravične klauzule u osiguranju i Nacrt Građanskog zakonika Srbije, *Tokovi osiguranja*, 2, str. 75.

²¹² Vukadinović, S., 2023, str. 93, 94.

²¹³ Prilog (odredbe iz člana 3, stav 3.) Direktive 93/13/EEZ o nepravičnim odredbama u potrošačkim ugovorima. Vukadinović, S., 2023, str. 94, 95. (1) odredbe kojima se isključuje ili ograničava odgovornost trgovca u slučaju smrti ili povrede potrošača zbog delovanja (postupka) ili propusta (izostanka postupka) tog trgovca; (2) odredbe kojima se neprimereno isključuju ili ograničavaju prava potrošača na naknadu ako trgovac ne izvrši svoje obaveze iz ugovora (naknada u slučaju izostanka isporuke); (3) odredbe kojima se potrošač obavezuje, a trgovcima se dozvoljava da izbegnu pružanje usluge, jer im pružanje usluge jednostavno ne odgovara (odredba o prekidu ugovora u korist trgovca); (4) odredbe kojima se trgovcu dozvoljava da zadrži predujam ako potrošač raskine ugovor, a da se pritom ne propisuje jednaka naknada za potrošača u slučaju da ugovor raskine trgovac (jednostrana naknada za raskid ugovora); (5) odredbe kojima se zahteva da potrošač koji ne ispuni svoju obavezu plati nerazumno visoku nadoknadu (prekomerna naknada); (6) odredbe kojima se trgovcu omogućava da jednostrano raskine ugovor dok potrošač na to nema pravo (jednostrani raskid ugovora); (7) odredbe kojima se trgovcu daje pravo da iznenada raskine ugovor bez utvrđenog datuma raskida, osim iz opravdanih razloga (raskid u kratkom roku); (8) odredbe kojima potrošač mora dati obaveštenje o svojoj nameri da raskine ugovor u nerazumno kratkom roku (automatsko produženje ugovora zaključenih na određeno vreme); (9) odredbe kojima se potrošači obavezuju, iako nisu jednostavno mogli saznati za njih pre zaključenja ugovora (skrivena odredbe); (10) odredbe kojima se trgovcu dopušta da jednostrano menja ugovor, osim ako je u ugovoru za to naveden razlog (jednostrane izmene ugovora); (11) odredbe kojima se trgovcu omogućava da jednostrano i bez valjanog razloga izmeni proizvod ili uslugu (jednostrana izmena proizvoda ili usluge); (12) odredbe prema kojima trgovac može odrediti ili povećati konačnu cenu u trenutku isporuke, a da potrošačima ne ponudi mogućnost da raskinu ugovor ako je iznos značajno veći od iznosa koji je izvorno dogovoren (promena cene); (13) odredbe prema kojima samo trgovac ima pravo da tumači sve odredbe ugovora i odluči da li je proizvod ili usluga u skladu sa ugovorom (jednostrano tumačenje ugovora); (14) odredbe prema kojima trgovac može pokušati da izbegne obaveze koje su preuzeli njegovi zaposleni (osoblje) ili prema kojima te obaveze podležu drugim uslovima (nepoštovanje obaveza koje su preuzeli uposlenici – osoblje trgovca); (15) odredbe kojima se potrošači obavezuju na ispunjenje svojih obaveza

moгу koristiti pri oceni nepravilnosti ugovornih odredbi, a ne kao obavezujuća norma.²¹⁴ Procena na osnovu liste nepravilnih ugovornih odredaba predstavlja oblik kontrole koji se zasniva na zakonskom nabrojanju najčešće korišćenih nepravilnih odredaba u praksi. Ove odredbe, po pravilu, ukazuju na zloupotrebu nadmoćnijeg položaja koji jedna ugovorna strana ima u odnosu na drugu prilikom zaključenja ugovora.²¹⁵ Odredbe sa spiska se mogu podeliti u tri grupe: (1) odredbe koje su jednostrane, tj. koje predviđaju određeno pravo samo za prodavca ili pružaoca usluge, (2) odredbe koje predviđaju nesrazmerne obaveze za ugovorne strane, (3) odredbe koje uskraćuju potrošaču neophodne informacije.²¹⁶ Lista je otvorenog karaktera, što omogućava državama članicama da je prošire ili suze u skladu sa svojom procenom i specifičnim okolnostima. Sud pravde Evropske unije zauzeo je stav da države članice imaju obavezu da prenesu spisak odredaba iz aneksa u nacionalno zakonodavstvo na način koji obezbeđuje javnu dostupnost i informisanost o njegovom sadržaju.²¹⁷

Pri oceni nepoštenosti ugovorne odredbe uzimaju se u obzir priroda robe ili usluga na koje se ugovor odnosi u trenutku njegovog zaključenja, kao i sve relevantne okolnosti sklapanja ugovora, uključujući njegove ostale odredbe i eventualnu povezanost sa drugim ugovorima. Međutim, ova procena ne obuhvata definiciju glavnog predmeta ugovora niti odnos između cene ili naknade s jedne strane i isporučene robe ili usluga s druge, pod uslovom da su te odredbe jasno i razumljivo formulisane. Direktiva 93/13/EEC takođe propisuje posebna pravila o jeziku i tumačenju, prema kojima ugovorne odredbe ponuđene potrošaču u pisanom obliku moraju biti sačinjene na jasan i razumljiv način. Ukoliko postoji nejasnoća u značenju neke odredbe, prednost se daje tumačenju koje je najpovoljnije za potrošača.²¹⁸ Direktiva 93/13/EEC obavezuje države članice da obezbede efikasna pravna sredstva koja će sprečiti dalju upotrebu nepravilnih ugovornih odredbi u ugovorima između prodavaca i pružalaca usluga s potrošačima.²¹⁹

dok to isto ne važi za trgovca (jednostrano ispunjavanje obaveza); (16) odredbe kojima se trgovcu omogućava prenos ugovora bez pristanka potrošača, što bi moglo biti na štetu potrošača (prenos ugovora na druge trgovce pod manje povoljnim uslovima) i (17) odredbe kojima se ograničava kako i gde potrošači mogu preduzeti pravne radnje i kojima se obavezuju da dostave dokaz koji je u nadležnosti druge ugovorne strane (ograničenja prava na pravne radnje).

²¹⁴ Ivančević, K., 2010, *Pravna zaštita potrošača korisnika usluge osiguranja i bankarske usluge*, doktorska disertacija, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 81. Ivančević, K., 2014, str. 74.

²¹⁵ Vuković, Z., 2023, Određivanje pojma nepravilne ugovorne odredbe, *Zbornik radova Usklađivanje pravnog Sistema Srbije sa standardima EU*, Kragujevac, str. 539.

²¹⁶ Vukadinović, S., 2023, str. 95. Ivančević, K., 2010, str. 81. Ivančević, K., 2014, str. 74.

²¹⁷ Ivančević, K., 2014, str. 74.

²¹⁸ Vukadinović, S., 2023, str. 95. Videti: članove 4. i 5. Direktive 93/13/EEC.

²¹⁹ Ivančević, K., 2014, str. 75. Videti: čl. 7. st. 1. Direktive 93/13/EEC.

Iako Načela Evropskog ugovornog prava nisu pravno obavezujući izvor, ona sadrže posebne odredbe o nepravičnim ugovornim odredbama. Prema članu 4:110 Načela, strana može zahtevati poništaj odredbe koja nije bila predmet individualnog pregovaranja ako, suprotno načelima savesnosti i poštenja, stvara značajnu neravnotežu u pravima i obavezama ugovornih strana, osim kada se odnosi na glavni predmet ugovora ili na proporcionalnost ugovornih obaveza, pod uslovom da su te odredbe jasno i razumljivo formulisane.²²⁰

Evropska komisija je donela Smernice za tumačenje i primenu Direktive 93/13/EEC²²¹ sa ciljem da se predstave tumačenja Evropskog suda pravde o ključnim pojmovima i odredbama Direktive, kroz predmete koje su razmatrali nacionalni sudovi.²²² Važno je napomenuti da je 27. novembra 2019. doneta Direktiva 2019/2161, o izmeni Direktive 93/13/EEZ, Direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ i 2011/83/EU, s ciljem boljeg sprovođenja i modernizacije pravila EU o zaštiti potrošača (tzv. direktiva o modernizaciji).²²³

Zakon o obligacionim odnosima i Zakon o zaštiti potrošača uređuju pravni režim nepravničnih ugovornih odredbi. Odredbe Zakona o obligacionim odnosima pružaju zaštitu svim licima koja zaključe formularni ugovor, bez obzira na to da li imaju status potrošača ili ne.²²⁴ Zakon o obligacionim odnosima propisuje ništavost odredaba opštih uslova koje su u suprotnosti sa ciljem ugovora ili dobrim poslovnim običajima, čak i kada su ti opšti uslovi odobreni od strane nadležnog organa.²²⁵ Iako ove odredbe nisu izričito označene kao nepravične, iz njihove sadržine jasno je da se radi o odredbama koje se danas u pravnoj teoriji i posebnom zakonu o zaštiti potrošača označavaju kao nepravične. Zakonodavac je ove odredbe ZOO povezao sa opštim uslovima formularnih ugovora, budući da se u praksi odredbe koje danas smatramo nepravičnim najčešće nalaze upravo u ugovornim obrascima koje priprema jedna strana (trgovac), a kojima potrošač samo pristupa.²²⁶ Takođe, sud može odbiti primenu odredbi koje uskraćuju drugoj strani pravo na prigovor, dovode do gubitka ugovornih prava ili rokova, ili su na bilo koji način nepravične ili preterano stroge prema njoj.²²⁷

²²⁰ Vukadinović, S., 2023, str. 97.

²²¹ Guidance on the interpretation and application of Council Directive 93/13/EEC on unfair terms in consumer contracts, 2019/C 323/04, Official Journal of the European Union.

²²² Ivančević, K., 2021, *Zaštita potrošača korisnika usluge osiguranja od nepravičnih ugovornih odredaba*, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu. str. 479, 480.

²²³ Vukadinović, S., 2023, str. 98.

²²⁴ Ivančević, K., 2014, str. 75.

²²⁵ Čl. 143. St. 1. ZOO.

²²⁶ Vukadinović, S., 2023 str. 104.

²²⁷ Čl. 143. ZOO.

U kontekstu Zakona o zaštiti potrošača, nepravična ugovorna odredba je ona koja, suprotno načelu savesnosti i poštenja, stvara značajnu neravnotežu u pravima i obavezama ugovornih strana na štetu potrošača.²²⁸ Sudska kontrola nepravičnih odredaba u našem pravnom sistemu ne ograničava se samo na standardne ugovorne odredbe koje je trgovac sam sastavio, već obuhvata i posebne pogodbe o kojima je potrošač pregovarao ili imao mogućnost pregovaranja sa trgovcem.²²⁹ Utvrđivanje nepravičnosti određene ugovorne odredbe zasniva se na sledećim kriterijumima: prirodi robe ili usluga koje su predmet ugovora; okolnostima u kojima je ugovor zaključen; ostalim odredbama istog ugovora ili povezanih ugovora; načinu na koji je saglasnost o sadržini ugovora postignuta i informisanosti potrošača o njegovim odredbama.²³⁰ U većini zemalja zakoni definišu pojam nepoštenih ugovornih odredaba, ali ne predviđaju posebne kriterijume za ocenu njihove pravičnosti.²³¹

Ugovorne odredbe se smatraju nepravičnim nezavisno od okolnosti konkretnog slučaja ukoliko imaju za cilj ili posledicu: isključenje ili ograničenje odgovornosti trgovca za smrt ili telesne povrede potrošača nastale njegovim postupanjem ili propuštanjem; ograničenje obaveze trgovca da izvrši ili preuzme obaveze koje je u njegovo ime ili za njegov račun preuzeo punomoćnik ili nalogoprimac, ili uslovljavanje ispunjenja te obaveze faktorima koji zavise isključivo od trgovca; isključenje ili ograničenje prava potrošača da pokrene postupak ili koristi pravna sredstva za zaštitu svojih prava, uključujući nametanje arbitraže suprotno odredbama zakona; sprečavanje ili ograničavanje pristupa potrošača dokazima, kao i prebacivanje tereta dokazivanja na potrošača kada je, prema zakonu, taj teret na trgovcu; određivanje mesne nadležnosti suda izvan mesta prebivališta ili boravišta potrošača.²³² Takođe, nepravičnom se smatra i ugovorna odredba kojom trgovac: zadržava isključivo pravo da proceni da li su isporučeni roba ili usluge u skladu sa ugovorom; polaže isključivo pravo na tumačenje ugovornih odredbi.²³³

Ugovorne odredbe za koje se pretpostavlja da su nepravične, osim ako se ne dokaže suprotno, jesu one koje imaju za cilj ili posledicu: ograničavanje ili isključenje prava potrošača prema trgovcu ili trećem licu u slučaju potpunog ili delimičnog neispunjenja ugovornih obaveza trgovca, uključujući ograničenje prava potrošača na prebijanje potraživanja; davanje ovlašćenja trgovcu da zadrži sve što je primio od potrošača u slučaju povrede ugovorne

²²⁸ Čl. 42. st. 2. ZZP 2021.

²²⁹ Karanikić Mirić, M., 2024, *Obligaciono pravo*, Beograd, JP Službeni glasnik, str. 486.

²³⁰ Čl. 42. st. 3. ZZP 2021.

²³¹ Zdraveva, N., 2012, Definicija nepoštenih ugovornih odredbi, lista, uloga sudova, *Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu – Izbor radova i analiza – Druga regionalna konferencija*, Skoplje, str. 239.

²³² Čl. 43. st. 1. ZZP 2021.

²³³ Čl. 43. St. 2. ZZP 2021.

obaveze ili odbijanja zaključenja ugovora, bez davanja istog prava potrošaču; obavezu potrošača da u slučaju povrede ugovorne obaveze plati trgovcu naknadu značajno veću od pretrpljene štete; jednostrano pravo trgovca da raskine ugovor u bilo kom trenutku, ako potrošaču nije dato isto pravo; pravo trgovca da raskine ugovor na neodređeno vreme bez primerenog otkaznog roka, osim kada potrošač ne ispunjava svoje obaveze; prećutno produženje ugovora zaključenog na određeno vreme ukoliko potrošač ne izrazi neslaganje, a rok za izjašnjenje je nesrazmerno kratak u odnosu na trajanje ugovora; pravo trgovca da jednostrano poveća ugovorenu cenu, osim ako potrošač nema pravo da u tom slučaju raskine ugovor; obavezu potrošača da ispunji sve svoje obaveze iako trgovac nije u potpunosti ispunio svoje; mogućnost trgovca da prenese svoje ugovorne obaveze na treće lice bez saglasnosti potrošača; ograničenje prava potrošača da preproda robu uslovljavanjem prenosivosti garancije trgovca; ovlašćenje trgovca da jednostrano menja sadržaj ugovornih odredaba, uključujući karakteristike robe ili usluga; jednostranu izmenu ugovornih odredaba saopštenih potrošaču na trajnom nosaču zapisa, uz obaveštavanje o novim odredbama putem sredstava komunikacije na daljinu, bez saglasnosti potrošača.²³⁴ Naše pozitivno pravo o zaštiti potrošača takođe sadrži uobičajenu podelu na crnu i sivu listu, odnosno dva spiska: ugovorne odredbe koje se uvek smatraju nepravičnim i one za koje se pretpostavlja da su nepravične, osim ako se ne dokaže suprotno.²³⁵ Za odredbu koja se nalazi na „crnoj“ listi važi neopoziva pretpostavka njene nepravičnosti. Takva odredba se u svakom slučaju smatra nepravičnom, te je sud dužan da je ukloni iz ugovora ili utvrdi ništavom.²³⁶ Za odredbu svrstanu na „sivu“ listu važi oboriva pretpostavka njene nepravičnosti. Sud može, uzimajući u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja, utvrditi da je takva odredba ništava. Međutim, 'siva' lista ne podrazumeva automatsku ništavost, što znači da odredba ugovora koja se sadržinski podudara sa odredbom sa liste može opstati ukoliko okolnosti slučaja to opravdavaju. Takođe, „siva“ lista ima otvoreni karakter, što omogućava sudu da proglasi ništavim i odredbe koje na njoj nisu izričito navedene, pod uslovom da ispunjavaju kriterijume za nepravične odredbe definisane putem generalne klauzule.²³⁷

²³⁴ Čl. 44. ZZP 2021.

²³⁵ Vukadinović, S., 2023, str. 106.

²³⁶ Vuković, Z., 2023, Određivanje pojma nepravične ugovorne odredbe, *Zbornik radova Usklađivanje pravnog Sistema Srbije sa standardima EU*, Kragujevac, str. 540.

²³⁷ Suština ovog sistema leži u tome što zakonodavac putem generalne klauzule opšte definiše pojam nepravične odredbe. Pri tom se koriste različiti kriterijumi za utvrđivanje koje odredbe treba smatrati nepravičnim. Vuković, Z., 2023, Određivanje pojma nepravične ugovorne odredbe, *Zbornik radova Usklađivanje pravnog Sistema Srbije sa standardima EU*, Kragujevac, str. 537, 538, 540.

Dakle, pravna posledica nepravinih odredaba u potrošačkim ugovorima je apsolutna ništavost. Ništavost pojedine odredbe ne dovodi do ništavosti celokupnog potrošačkog ugovora, ukoliko ugovor može opstati bez te odredbe.²³⁸ Ako se utvrdi da je ugovorna odredba o predmetu nepravina i samim tim ništava, pravila o delimičnoj ništavosti se ne mogu primeniti, jer ugovor u celini ne može opstati bez te odredbe.²³⁹

Upoređujući opšti režim nepravinih ugovornih odredaba u Zakonu o obligacionim odnosima i Zakonu o zaštiti potrošača, mogu se izvesti sledeći zaključci: (1) ZZP je proširio predmetnu oblast, obuhvatajući ne samo opšte uslove formularnih ugovora, što je slučaj u ZOO, već i širi spektar ugovornih odredaba; (2) ZZP uvodi dve liste karakterističnih odredaba – crnu i sivu listu, dok ZOO ovaj aspekt reguliše na opštiji način; (3) ZZP sadrži statusno određenje kroz definisanje pojma potrošača, dok takvo subjektivno određenje nije prisutno u ZOO; (4) ZZP proširuje procesnu zaštitu, omogućavajući ne samo individualnu zaštitu, koja postoji u ZOO, već i zaštitu kolektivnih interesa potrošača; (5) povećan je broj i vrsta organa nadležnih za zaštitu potrošača – pored sudske zaštite putem individualnih tužbi, ZZP predviđa i ulogu upravnog organa u zaštiti kolektivnih interesa potrošača.²⁴⁰

Prosečan potrošač najčešće nema ni vremena ni dovoljno znanja da pri zaključenju tipiziranih ugovora pročita i razume svaku ugovornu odredbu, prepozna potencijalne rizike i shvati da ga oni mogu dovesti u neravnotežan, nepovoljan ili nepravilan položaj.²⁴¹ Čak i kada ih razume, često nema alternativu za ostvarenje svojih legitimnih interesa, zbog čega je faktički primoran da ih prihvati kako bi zadovoljio osnovne potrebe.²⁴² Zbog toga je neophodna ne samo reaktivna odnosno preventivna zaštita kada se takve situacije već dogode, već i kolektivna zaštita interesa potrošača.²⁴³ S obzirom na to da su ovakve ugovorne odredbe široko rasprostranjene i od značaja za celokupno društvo, kolektivna zaštita omogućava blagovremenu zaštitu potrošača i sprečava situaciju u kojoj više lica pojedinačno pokreće postupke ili sporove u vezi sa istim ili istovrsnim ugovornim odredbama.²⁴⁴

²³⁸ Karanikić Mirić, M., 2024, *Obligaciono pravo*, Beograd, JP Službeni glasnik, str. 485.

²³⁹ *Ibid.*, str. 486.

²⁴⁰ Vukadinović, S., 2023, str. 107, 108.

²⁴¹ Vukadinović, S., 2021, *Mehanizmi kolektivne zaštite potrošača od nepravinih ugovornih odredaba*, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 227-228.

²⁴² *Ibid.*, str. 228.

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ *Ibid.*

1.8.3. Nepoštena trgovačka (poslovna) praksa

Nepoštene trgovačke prakse, uz nepravilne ugovorne odredbe, predstavljaju ključnu oblast zaštite potrošača u Evropskoj uniji, a njihov razvoj bio je postepen i postao je centralno pitanje u okviru prava potrošača. Početni koraci u regulisanju ovih praksi vezuju se za sudsku praksu Suda pravde Evropske unije, naročito u kontekstu slobodnog kretanja robe, kao i za prve propise o obmanjujućem oglašavanju. Međutim, zbog neujednačene primene i različitih pristupa u državama članicama, javila se potreba za sveobuhvatnijim pravnim okvirom. Ova potreba je rezultirala donošenjem Direktive o nepoštenoj trgovačkoj praksi pravnih lica prema potrošačima na unutrašnjem tržištu (*Unfair Commercial Practices Directive* – u daljem tekstu: UCPD)²⁴⁵ 2005. godine, koja je donela značajne promene u ovoj oblasti. UCPD se zasniva na principu maksimalne harmonizacije, što znači da države članice ne mogu uvoditi stroža pravila od onih propisanih direktivom. Njena suština ogleda se u opštoj zabrani nepoštenih trgovačkih praksi, koja je dodatno precizirana posebnim pravilima i spiskom zabranjenih praksi. Ova direktiva uvela je i koncept „prosečnog potrošača“, koji se koristi kao kriterijum za procenu da li je određena trgovačka praksa obmanjujuća. Posebna pažnja posvećena je i zaštiti ranjivih grupa potrošača, čime se postiže da propisi budu prilagođeni različitim okolnostima na tržištu. Uvođenjem UCPD-a uspostavljen je jedinstven pravni okvir za regulisanje nepoštenih trgovačkih praksi u Evropskoj uniji, čime se želela postići veća pravna sigurnost i zaštita potrošača. Ipak, primena ove direktive u praksi pokazala je određene izazove, naročito u pogledu usklađivanja sa nacionalnim pravnim sistemima i efikasnosti sprovođenja propisa u različitim državama članicama. UCPD je prva direktiva koja eksplicitno uvodi koncept prosečnog potrošača kao merilo za procenu da li je određena trgovačka praksa nepoštena. Prosečan potrošač definiše se kao „razumno obavešten, pažljiv i obazriv“, uzimajući u obzir socijalne, kulturne i jezičke faktore. Ipak, ovaj koncept nailazi na kritike jer ne odražava nužno stvarno ponašanje većine potrošača. Zbog toga UCPD uvodi dve modifikacije – ako je trgovačka praksa usmerena na određenu grupu potrošača, procena se vrši u odnosu na prosečnog potrošača te grupe, dok se u slučaju ranjivih potrošača pravednost prakse ocenjuje s obzirom na njen uticaj na ovu kategoriju.²⁴⁶

²⁴⁵ Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (*Unfair Commercial Practices Directive*).

²⁴⁶ Howells, G., Twigg-Flesner, C., and Wilhelmsson, T., *Rethinking EU Consumer Law*, Routledge, 2018, p. 46-49. O različitim kategorijama potrošača videti odeljak koji nosi naziv “Pravni položaj potrošača” ove doktorske teze.

Direktiva UCPD se primenjuje isključivo na trgovačke prakse u odnosu *business-to-consumer* (B2C), odnosno na postupke trgovaca prema potrošačima. Definicija obuhvata svaki čin, propust, način postupanja ili komercijalnu komunikaciju (uključujući oglašavanje i marketing) koji su direktno povezani sa promocijom, prodajom ili isporukom proizvoda potrošačima. Važno je istaći da se UCPD odnosi kako na aktivne radnje trgovaca, tako i na njihove propuste. Takođe, nije nužno da trgovac koji sprovodi trgovačku praksu ujedno i isporučuje proizvod potrošaču – praksa može poticati i od subjekata koji se nalazi na nižem, tj. daljem mestu u lancu snabdevanja. U skladu sa članom 3. UCPD-a, koji propisuje da se direktiva primenjuje na nepoštenu poslovnu praksu prema potrošaču pre, tokom i nakon komercijalne transakcije, njen obuhvat se proteže na sve faze prodajnog procesa.²⁴⁷

Pojam „trgovačke prakse“ u okviru UCPD-a izuzetno je širok i obuhvata sve načine na koje trgovac komunicira sa potrošačem. Direktiva sadrži listu trgovačkih praksi koje su uvek smatrane nepoštenim, kao i opšte zabrane obmanjujućih praksi. Ipak, uprkos fleksibilnosti ove definicije, u pojedinim situacijama može postojati neizvesnost da li određeno ponašanje trgovca spada u trgovačku praksu u smislu UCPD-a. Prema odlukama Suda pravde Evropske unije, u okvir trgovačkih praksi obuhvaćenih UCPD-om spadaju različite poslovne strategije trgovaca. To uključuje kombinovane ponude (gde kupovina jednog proizvoda uslovljava sticanje drugog), promotivne igre na sreću povezane sa kupovinom, prodaju sa dodatnim pogodnostima, sniženja cena i njihovu najavu pre sezonskih rasprodaja, prodaju robe ispod cene, oglašavanje rasprodaja, ekskluzivnu promociju određenih hotela od strane turističkih agencija, informacije u postprodajnom servisu u vezi sa pretplatama, kao i prikazivanje niže efektivne kamatne stope od stvarne kod kreditnih proizvoda.²⁴⁸ U pravu Evropske unije, kada trgovac pruži neistinitu informaciju o bitnim svojstvima proizvoda, smatra se, na nivou neoborive zakonske pretpostavke, da takva informacija značajno utiče ili je verovatno da će uticati na odluku potrošača da kupi proizvod koji inače ne bi kupio. Zbog toga se ovakvo postupanje trgovca kvalifikuje kao nepoštena poslovna praksa.²⁴⁹

UCPD reguliše zabranu nepoštenih trgovačkih praksi kroz tri nivoa. Prvo, određene prakse navedene u Aneksu I uvek se smatraju nepoštenim i automatski su zabranjene. Drugo, direktiva posebno zabranjuje obmanjujuće i nasrtljive poslovne prakse. Treće, predviđena je opšta klauzula koja omogućava sankcionisanje nepoštenih praksi koje nisu eksplicitno navedene u prethodnim kategorijama, ali koje mogu narušiti interese potrošača.

²⁴⁷ *Ibid*, pp. 50-51.

²⁴⁸ *Ibid*, pp. 51-53.

²⁴⁹ Jovičić, K., 2021, str. 213.

U osnovi UCPD nalazi se član 5, koji sadrži opštu zabranu nepoštenih poslovnih praksi i kriterijume za procenu njihove nepravičnosti. Ovaj član je dopunjen specifičnim zabranama u čl. 6–8, a njegova glavna funkcija je da deluje kao sigurnosna mreža za prakse koje nisu obuhvaćene tim članovima niti spiskom zabranjenih praksi u Prilogu I. Član 5. postavlja kriterijume za procenu nepravičnosti, pri čemu se prvo razmatra da li je praksa u suprotnosti sa zahtevima profesionalne pažnje, što se definiše kao standard stručnosti i pažnje koju trgovac treba da pruži potrošaču, u skladu sa poštenom tržišnom praksom i načelom dobre vere. Takođe, praksa mora materijalno uticati na ekonomsko ponašanje prosečnog potrošača, odnosno dovesti ga do odluke koju inače ne bi doneo, kao što je kupovina ili plaćanje proizvoda. Ovaj standard se primenjuje objektivno, uz mogućnost prilagođavanja kada se praksa odnosi na specifične grupe potrošača ili na posebno ranjive potrošače. UCPD omogućava široku primenu ovih pravila, ali ostavlja prostor za različita tumačenja nacionalnih sudova, uz pružanje smernica od strane Suda pravde Evropske unije o interpretaciji ovih zabrana.²⁵⁰

UCPD sadrži opštu odredbu u članu 5. koja se koristi za utvrđivanje nepoštenih poslovnih praksi, ali u nekim slučajevima specifične zabrane u čl. 6–8. ne zahtevaju primenu testa profesionalne pažnje. Ove specifične zabrane, koje obuhvataju obmanjujuće radnje i propuste, ne traže dokazivanje da je trgovac postupao suprotno zahtevima profesionalne pažnje. Član 6. obuhvata obmanjujuće radnje, kao što su pružanje lažnih informacija ili prezentacija koje mogu da dovedu prosečnog potrošača u zabludu. Član 7. se odnosi na obmanjujuće propuste, kada trgovac ne pruži informacije koje su bitne za donošenje informisane odluke, kao što su cene i karakteristike proizvoda. Ova fleksibilnost omogućava nacionalnim sudovima da primene zakon na način koji balansira zaštitu potrošača sa realnostima tržišnog poslovanja. Član 8. zabranjuje nasrtljivu poslovnu praksu²⁵¹, a postoje tri ključna kriterijuma za ovu zabranu: (1) prisutno je uznemiravanje, prinuda ili upotreba fizičke sile; (2) ovaj uticaj mora značajno ugroziti slobodu izbora prosečnog potrošača odnosno njegovog postupanja u vezi sa proizvodom (ili postoji verovatnoća da će to učiniti); (3) prosečan potrošač će, ili je verovatno da će, doneti odluku koju inače ne bi doneo. Pri primeni ovih kriterijuma, važno je uzeti u obzir konkretne okolnosti i karakteristike prakse.²⁵²

²⁵⁰ Howells, G., Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T., 2018, p. 58, 59.

²⁵¹ Pojam se može prevesti na više načina, među kojima je, na primer, i „agresivna komercijalna praksa“. Međutim, imajući u vidu da se u važećem zakonodavstvu Republike Srbije koristi termin „nasrtljiva poslovna praksa“, u daljem tekstu će radi lakšeg razumevanja i terminološke doslednosti biti upotrebljavan upravo ovaj izraz.

²⁵² Howells, G., Twigg-Flesner, C., and Wilhelmsson, T., 2018, p. 66.

U pravnom sistemu Republike Srbije, Ustav Republike Srbije u članu 90. stav 2. garantuje zaštitu potrošača i, između ostalog, zabranjuje sve nečasne poslovne prakse na tržištu.²⁵³ Važeći Zakon o zaštiti potrošača u trećoj glavi reguliše nepoštenu poslovnu praksu. Poslovna praksa je nepoštena: (1) ako je protivna zahtevima profesionalne pažnje; (2) ako bitno narušava ili preti da bitno naruši ekonomsko ponašanje, u vezi s proizvodom, prosečnog potrošača na koga se ta poslovna praksa odnosi ili kojoj je izložen ili ponašanje prosečnog člana grupe, kada se poslovna praksa odnosi na grupu potrošača.²⁵⁴ Da bi se ponašanje trgovca smatralo nepoštenim, moraju biti kumulativno ispunjena dva uslova. Prvo, trgovac mora postupati suprotno zahtevima profesionalne pažnje dobrog stručnjaka. Drugo, takvo postupanje mora značajno umanjiti sposobnost potrošača da donese promišljenu odluku, dovodeći ga u situaciju da načini ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo. Ponašanje trgovca mora imati uticaj na ekonomski položaj prosečnog potrošača ili, u slučaju kada je poslovanje usmereno na određenu grupu, na ekonomski položaj prosečnog člana te grupe.²⁵⁵ Definicija prosečnog potrošača, koju je utvrdio Sud pravde Evropske unije – kao potrošača koji je dobro obavešten i razumno obazriv, uzimajući u obzir društvene, kulturne i jezičke specifičnosti – preneti je u naše zakonodavstvo.²⁵⁶ Trgovac bitno narušava ekonomsko ponašanje potrošača ako svojom poslovnom praksom bitno smanjuje njegovu mogućnost da stekne adekvatne informacije za donošenje odluke, što rezultira time da potrošač donese ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo.²⁵⁷ Ekonomska odluka prosečnog potrošača obuhvata odluku o tome da li, na koji način i pod kojim uslovima će kupiti proizvod; da li će cenu platiti u celosti ili delimično; da li će zadržati ili vratiti proizvod; da li će iskoristiti neko drugo pravo iz ugovora u vezi s proizvodom; kao i da li će preduzeti određenu radnju ili se uzdržati od postupanja. Smatra se da trgovac bitno narušava ekonomsko ponašanje potrošača ako svojim poslovanjem značajno umanjuje njegovu sposobnost da donese promišljenu odluku, što dovodi do toga da potrošač načini ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo.²⁵⁸ Profesionalna pažnja je povećana pažnja i veština koja se u pravnom prometu osnovano očekuje od trgovca u poslovanju sa potrošačima, u skladu s dobrim običajima i načelom savesnosti i poštenja.²⁵⁹ Standard profesionalne pažnje utvrđuje se za svaki konkretan slučaj, u zavisnosti od njegovih okolnosti i specifičnosti određene

²⁵³ Čl. 90. st. 2. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

²⁵⁴ Čl. 17. st. 1. ZPP.

²⁵⁵ Ivančević, K., 2014, str. 64.

²⁵⁶ Čl. 5. st. 1. tač. 20.

²⁵⁷ Čl. 17. st. 2. ZPP 2021.

²⁵⁸ Ivančević, K., 2014, str. 64. Videti i čl. 17. St. 3. ZPP 2021.

²⁵⁹ Čl. 5. st. 1. tač. 15. ZPP 2021. U smislu čl. 18. st. 2. Zakona o obligacionim odnosima pažnja dobrog stručnjaka koja podrazumeva povećanu pažnju, prema pravilima struke i običajima, zahteva se za obavljanje obaveza iz profesionalne delatnosti. Ivančević, K., 2014, str. 64.

profesije. Pri tome se primenjuju opšti kriterijumi, odredbe posebnih zakona koji regulišu pojedine profesionalne delatnosti, kao i kodeksi ponašanja profesionalnih udruženja.²⁶⁰ U skladu sa članom 21. Zakona o obligacionim odnosima, ugovorne strane su dužne da u pravnom prometu postupaju u skladu sa poslovnim običajima, koji predstavljaju okvir za njihovo postupanje. Dobri poslovni običaji obuhvataju društveno prihvaćene norme koje su ukorenjene u svesti zajednice, ali nisu formalno sankcionisane.²⁶¹ Član 17. stav 6. ZZP 2021 propisuje da se nepoštenom poslovnom praksom naročito smatra obmanjujuća poslovna praksa i nasrtljiva poslovna praksa. U daljoj analizi biće obrađeno pitanje obmanjujućeg oglašavanja, obmanjujuće poslovne prakse i nasrtljive poslovne prakse.

1.8.4. Obmanjujuće oglašavanje i obmanjujuća poslovna praksa

Obmanjujuće oglašavanje predstavlja ozbiljan problem u modernim tržišnim praksama, jer može značajno narušiti poverenje potrošača u tržište i dovesti do donošenja pogrešnih odluka prilikom kupovine proizvoda ili usluga. Ovaj oblik oglašavanja podrazumeva davanje neistinitih, obmanjujućih ili nepotpunih informacija o proizvodima, njihovim karakteristikama, ceni, poreklu ili prednostima, sa ciljem da se potrošač navede na kupovinu na temelju neistinitih tvrdnji. Obmanjujuće oglašavanje ne samo da predstavlja kršenje zakona, već i ugrožava osnovna prava potrošača, uključujući pravo na informisanje, izbor i pravičnu konkurenciju.

Zakonodavstvo, kako na nacionalnom, tako i na evropskom nivou, postavlja jasna pravila u vezi sa obmanjujućim oglašavanjem, čiji je cilj zaštita interesa potrošača i očuvanje tržišne ravnoteže. Potrošači imaju pravo da budu tačno informisani o proizvodima koje kupuju, a oglašivači su dužni da poštuju zakonske norme i izbegavaju obmanjivanje. Važno je da se kontinuirano prati tržište kako bi se identifikovale i sankcionisale nepravilnosti, čime se doprinosi stvaranju sigurnog i transparentnog okruženja za sve učesnike na tržištu.

Obmanjujuće oglašavanje je zabranjeno prema Zakonu o oglašavanju²⁶², a odnosi se na svako oglašavanje koje na bilo koji način, uključujući njegov vizuelni prikaz, može obmanuti ili je verovatno da će obmanuti primaoca oglasne poruke. Takvo oglašavanje može uticati na ekonomsko ponašanje potrošača i izazvati štetu, ili imati potencijalnu štetnu posledicu po

²⁶⁰ Ivančević, K., 2014, str. 65.

²⁶¹ Perović, S., 1980, *Obligaciono pravo*, Službeni list SFRJ, Beograd, str. 98.

²⁶² Čl. 11. Zakona o oglašavanju, *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 52/2019 – dr. zakon.

konkurenciju oglašivača. U suštini, obmanjujuće oglašavanje narušava poverenje potrošača i dovodi do donošenja odluka koje ne odgovaraju stvarnoj vrednosti proizvoda ili usluge.

Prema Zakonu o zaštiti potrošača, obmanjujuća poslovna praksa podrazumeva bilo koju praksu trgovca koja može navesti potrošača da donese ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo. To se postiže davanjem netačnih informacija ili stvaranjem pogrešnog utiska, čak i kada su informacije tačne. Da bi potrošač bio obmanut, mora imati poverenje u datu informaciju.²⁶³ Neistinita tvrdnja ne šteti potrošaču ukoliko u nju ne poveruje, dok čak i istinita tvrdnja može biti štetna ako kod potrošača stvori pogrešno uverenje.²⁶⁴

Ova praksa može uključivati obmanjivanje u vezi sa postojanjem ili prirodom proizvoda, njegovim osnovnim karakteristikama (kao što su, na primer, prednosti, rizici, način upotrebe, poreklo i druge specifikacije), obavezama trgovca, cenom proizvoda ili potrebom za servisiranjem, kao i u vezi sa pravima potrošača. Obmanjujuća praksa je prisutna ako trgovac na zbunjujući način oglašava proizvod, čineći ga teško razlikovanim od drugih proizvoda, ili ako krši obavezujuće kodekse poslovne prakse kojima se obaveza.²⁶⁵

Obmanjujuća poslovna praksa se javlja kada trgovac, usled propuštanja određene radnje, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti (kao što su prostor i vreme komunikacije te dodatne mere koje je preduzeo da informiše potrošača), uskrati ključna obaveštenja koja su potrošaču potrebna za donošenje informisane ekonomske odluke. Takođe, obmanjujuća praksa može nastati ako trgovac skriva važne informacije, pruža ih neblagovremeno ili ih iznosi na način koji je nejasan, nerazumljiv ili dvosmislen, čime takođe može uticati na potrošačevu odluku.²⁶⁶ Poziv na ponudu mora da sadrži bitne informacije, među kojima su osnovne karakteristike proizvoda, naziv i adresa trgovca, cena sa svim troškovima, pravila o plaćanju i isporuci, kao i obaveštenje o pravu na odustanak od ugovora. U slučajevima kada nije moguće unapred izračunati cenu zbog specifičnosti proizvoda, trgovac je obavezan da obezbedi podatke na osnovu kojih će cena biti obračunata.²⁶⁷

Obmanjujuće poslovne prakse uključuju širok spektar radnji koje trgovci preduzimaju kako bi zavarali potrošače. Ovo obuhvata tvrdnje koje su netačne ili dovode potrošače u zabludu, kao što su: neistinito predstavljanje da je trgovac potpisnik kodeksa dobre poslovne prakse ili

²⁶³ Ivančević, K., 2014, *Uvod u potrošačko pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 65.

²⁶⁴ Shimp, T., 2010, Advertising Promotion and Other Aspects of Integrated Marketing Communications, *Business&Economics*, str. 622.

²⁶⁵ Čl. 18. ZZP.

²⁶⁶ Ugovarač osiguranja često donosi odluku o zaključenju ugovora usled nedovoljne informisanosti, što može dovesti do pogrešne procene njegovih prava i obaveza. S druge strane, osiguravač može zaključiti ugovor na osnovu netačnih podataka ili prikrivenih okolnosti, usled čega mu osigurani rizik može biti predstavljen povoljnije nego što zaista jeste. Tošić, I., Novaković, O., 2022, str. 513.

²⁶⁷ Čl. 19. ZZP 2021.

da koristi oznake kvaliteta koje nisu odobrene; prevara u vezi sa raspoloživošću proizvoda, postojanjem rizika ili prednosti proizvoda, ili njegovim zdravstvenim i bezbednosnim svojstvima; lažno predstavljanje o poslovanju trgovca, kao što su tvrdnje da se poslovanje zatvara, premešta ili da određeni proizvod može da izleči bolest; skrivanje bitnih informacija koje su potrebne za donošenje informisane odluke o kupovini ili navođenje potrošača na kupovinu proizvoda koji neće moći da bude isporučen; praktikovanje piramidalnih šema ili netačne tvrdnje u vezi sa nagradnim igrama i promocijama. Svi ovi oblici praksi imaju za cilj da navode potrošače da donesu odluke koje inače ne bi doneli, stvarajući lažnu sliku o proizvodima i uslovima na tržištu.²⁶⁸

Zakon o zaštiti potrošača prepoznaje pojam i oblike „nasrtljive poslovne prakse” kao situacije u kojima trgovac na nedozvoljen način utiče na slobodu izbora potrošača. Ova praksa uključuje upotrebu fizičkog ili psihološkog pritiska, manipulaciju, ili zloupotrebu moći, što ozbiljno ometa sposobnost potrošača da donese informisanu odluku o kupovini. Za utvrđivanje da li je prisutna nasrtljiva poslovna praksa, ključni faktori su okolnosti kao što su vreme, mesto i način primene pritiska, kao i specifični postupci trgovca, poput korišćenja pretećeg jezika, iskorišćavanja nesrećnih okolnosti potrošača ili postavljanja nerealnih prepreka za ostvarivanje njegovih prava.²⁶⁹ Nedozvoljenim uticajem smatra se zloupotreba pozicije moći radi vršenja pritiska na potrošača na način koji značajno ograničava njegovu sposobnost da donese razumnu odluku, bez obzira na to da li se primenjuje fizička sila ili se njena upotreba samo nagoveštava.²⁷⁰

Nasrtljiva poslovna praksa obuhvata oblike ponašanja trgovca koji, bez obzira na specifične okolnosti, ozbiljno narušavaju slobodu izbora potrošača. Neki od ovih oblika uključuju situacije kada trgovac stvara utisak da potrošač mora da donese odluku o kupovini proizvoda pre nego što napusti prostorije, uporno kontaktira potrošača protiv njegove volje, ili ga poziva da pruži informacije koje nisu relevantne za ostvarivanje njegovih prava iz ugovora. Takođe, nasrtljivom praksom smatra se i direktno ciljanje dece ili maloletnika, manipulacija u vezi sa osvojenim nagradama, ili obaveštavanje potrošača da je njegov posao ugrožen ako ne kupi određeni proizvod. Svi ovi oblici imaju za cilj da dovedu potrošača do donošenja odluke koju inače ne bi doneo.²⁷¹

²⁶⁸ Čl. 20. ZZP 2021.

²⁶⁹ Čl. 21. ZZP 2021.

²⁷⁰ Ivančević, K., 2014, str. 69.

²⁷¹ Čl. 22. ZZP 2021.

Prema Direktivi 2006/114/EC Evropskog parlamenta i Veća od 12. decembra 2006. o obmanjujućem oglašavanju (u daljem tekstu: Direktiva 2006/114/EC)²⁷², obmanjujuće oglašavanje se definiše kao svako oglašavanje koje na bilo koji način, uključujući način na koji je prikazano, može da dovede do obmane osoba kojima je upućeno ili do kojih dolazi, i koje zbog svoje obmanjujuće prirode može da utiče na ekonomske odluke tih osoba, ili da naruši konkurenciju na tržištu.²⁷³

Član 3. Direktive 2006/114/EC definiše karakteristike i informacije koje se uzimaju u obzir prilikom procene da li je oglašavanje obmanjujuće. To uključuje: karakteristike proizvoda ili usluga, kao što su dostupnost, priroda, funkcionalnost, sastav, način i datum proizvodnje ili pružanja usluga, pogodnost za određene namene, količina, specifičnosti, poreklo, kao i očekivani rezultati ili dokazi testova koji su sprovedeni na proizvodima ili uslugama; cena ili način obračunavanja cene, kao i uslovi isporuke proizvoda ili pružanja usluga; podaci o oglašivaču, kao što su njegov identitet, sredstva, kvalifikacije, vlasništvo nad industrijskom, komercijalnom ili intelektualnom svojinom, kao i nagrade i priznanja koja je dobio.²⁷⁴

Oglašavanje, koje se smatra oblikom konkurencije koja nije zasnovana na ceni, ima ključnu ulogu u privlačenju potrošača na tržištu. Proizvođači koriste različite oblike oglašavanja, uključujući štampane i elektronske medije, internet, etikete, pakovanja, sponzorstva, brendiranje, kao i slanje e-mailova i sms poruka, kako bi promovisali i lansirali nove proizvode i usluge. Dezinformacije, komparativno oglašavanje, obmanjujuće pakovanje i etiketiranje često se koriste kako bi se potrošači privukli i uverili da je određeni proizvod bolji od konkurencije, čime se nastoji očuvati monopol na tržištu. Ovaj trend treba da bude uravnotežen efikasnom politikom oglašavanja (koja nije zasnovana na ceni), koju podržavaju odgovarajući zakonski propisi, kako bi se obezbedila fer konkurencija.²⁷⁵

Dakle, u okviru zakonodavstva Evropske unije, obmanjujuće oglašavanje regulisano je Direktivom 2006/114/EC, koja je postala obavezna za primenu u državama članicama od 12. decembra 2007. godine. Ova direktiva nosi naziv „Direktiva o obmanjujućem i komparativnom oglašavanju“ kako bi se naglasila razlika između ove dve vrste oglašavanja, ističući da ne mora svaka vrsta komparativnog oglašavanja biti obmanjujuća, niti zabranjena. Komparativno oglašavanje se smatra korisnim jer doprinosi podsticanju konkurencije na tržištu Evropske

²⁷² Directive 2006/114/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 concerning misleading and comparative advertising (codified version).

²⁷³ Stanković, Lj., Đukić, S., Popović, A., 2013, Informisanje potrošača – zaštita od uticaja obmanjujućeg oglašavanja, *Marketing*, vol. 44, br. 1, str. 15.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ Ariyadasa, A., 2019, Misleading Consumers by Unfair Advertising, *Competition Law in Sri Lanka* (SL), p. 2. Dostupno na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3389502> ili <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3389502>.

unije, što direktno koristi potrošačima. Potrošači profitiraju od dobro osmišljenog komparativnog oglašavanja jer im omogućava pristup većem broju informacija, čime mogu doneti racionalnije odluke, što povećava njihov nivo informisanosti. U Direktivi 2006/114/EC naglašeno je da je jasno definisanje dozvoljenih i nedozvoljenih praksi komparativnog oglašavanja ključno za nesmetano funkcionisanje unutrašnjeg tržišta.²⁷⁶ U članu 1. ove direktive navodi se osnovni cilj, a to je zaštita trgovaca od obmanjujućeg oglašavanja i njegovih nepravednih posledica, kao i postavljanje uslova pod kojima je dozvoljeno komparativno oglašavanje.²⁷⁷ Navedeni cilj je definisan na opisan način kako bi se istaklo da obmanjujuće oglašavanje može imati negativne posledice ne samo za potrošače, već i za same oglašivače, jer nepravedne prakse konkurenata mogu ugroziti njihov imidž i reputaciju.²⁷⁸ U Srbiji je regulativa vezana za obmanjujuće oglašavanje raspodeljena između dva ključna zakona: Zakona o oglašavanju i Zakona o zaštiti potrošača. Iako ovi zakoni prepoznaju i regulišu obmanjujuće oglašavanje, nedostatak jedinstvenog i sveobuhvatnog propisa koji bi detaljno definisao obmanjujuće prakse predstavlja značajan izazov.²⁷⁹ Naime, u ovakvoj podeli sadržaja, teško je uputiti potrošače i oglašivače na jasne smernice koje bi im pomogle da prepoznaju, izbegnu i reše slučajeve obmanjujućeg oglašavanja. Potrošači često nisu u mogućnosti da prepoznaju sve oblike obmane, dok oglašivači nemaju jasno definisane smernice koje bi omogućile sprovođenje zakonitog oglašavanja. Ovaj nedostatak može dovesti do nejasnoća i nepoštovanja prava potrošača, čime se smanjuje efikasnost pravne zaštite u ovoj oblasti. Pored toga, ovo stvara i prostor za nesvesno obmanjivanje potrošača, koji nisu uvek informisani o svojim pravima ili mogućnostima pravne zaštite, što se negativno odražava na širu dinamiku tržišta. Pored toga, sam pojam obmanjujućeg oglašavanja u srpskoj regulativi nije suštinski različit od definicija koje postoje u relevantnim zakonodavnim aktima Evropske unije.

1.8.5. Povreda (i zaštita) privatnosti podataka

Razvoj tehnologije i sve šira upotreba interneta donose nove rizike za potrošače, što čini usvajanje odgovarajućih zakonskih okvira posebno značajnim u oblasti zaštite podataka i

²⁷⁶ Stanković, Lj., Đukić, S., Popović, A., 2013, str. 14.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Ibid.*, str. 17.

²⁷⁹ *Ibid.*

privatnosti.²⁸⁰ U tom kontekstu, Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Saveta od 27. aprila 2016. godine o zaštiti fizičkih lica u vezi s obradom podataka o ličnosti, slobodnom protoku takvih podataka i stavljanju van snage Direktive 95/46/EZ (Opšta uredba o zaštiti podataka – u daljem tekstu: GDPR)²⁸¹ predstavlja značajan iskorak u jačanju prava na zaštitu podataka o ličnosti.

Kolektivna zaštita podataka o ličnosti postaje sve važnija u okruženju gde su povrede privatnosti sve učestalije, a pojedincima često teško da se sami izbore za svoja prava. Član 80. GDPR predstavlja značajan iskorak ka jačanju kolektivne zaštite prava na privatnost, jer po prvi put uvodi mehanizme kolektivne pravne zaštite u oblasti zaštite podataka. Ova odredba omogućava licima na koja se podaci odnose da ovlaste neprofitne organizacije, udruženja ili druga tela koja deluju u javnom interesu da u njihovo ime podnose pritužbe, ostvaruju prava garantovana GDPR-om i zahtevaju naknadu štete zbog povrede prava na zaštitu podataka. Pored toga, države članice mogu dodatno propisati da takve organizacije imaju pravo da, čak i bez specifičnog ovlašćenja pojedinca, pokreću postupke pred nadležnim organima ako smatraju da je došlo do povrede propisanih prava. Ovakvo rešenje predstavlja značajnu novinu u odnosu na raniju Direktivu o zaštiti podataka, koja je nevladinim organizacijama omogućavala samo zastupanje pojedinaca pred nadzornim organima, ali ne i preduzimanje pravnih radnji nezavisno od njihovog mandata. Na ovaj način, GDPR proširuje mogućnosti kolektivne zaštite, povećava pristup pravdi za pojedince i olakšava suzbijanje sistemskih povreda prava na privatnost.²⁸²

Član 80. GDPR uvodi dva modela kolektivne zaštite prava na privatnost, ali njihova primena zavisi od država članica. Prvi model zasniva se na *opt-in* sistemu, gde pojedinci mogu ovlastiti nevladine organizacije (u daljem tekstu: NVO) da u njihovo ime podnesu žalbe i zahtevaju naknadu štete. Drugi model predviđa *opt-out* mehanizam, koji omogućava NVO da samostalno pokreću postupke protiv trgovaca i obrađivača podataka, čak i bez individualnog mandata, ali bez mogućnosti da traže naknadu štete. Iako GDPR formalno uvodi kolektivnu zaštitu, njena konkretna primena prepuštena je državama članicama, što značajno utiče na njenu efikasnost. Ovaj kompromis rezultat je višegodišnjih pregovora između Evropske

²⁸⁰ Tošić, I., Misailović, J., 2022 (a), Regulatorna zaštita podataka o ličnosti kao mehanizam zaštite potrošača usluga osiguranja, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava*, str. 432.

²⁸¹ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

²⁸² Sorace, F., 2018, Collective Redress in The General Data Protection Regulation, An Opportunity To Improve Access To Justice In The European Union?, *Càtedra Jean Monnet de Droit Privé Européen, Working Paper*; 7, p. 13.

komisije, Parlamenta i Saveta Evropske unije, pri čemu je Savet insistirao da države članice zadrže pravo da samostalno uređuju kolektivne tužbe u oblasti zaštite podataka. Pravni okvir se razvijao tokom zakonodavnog procesa²⁸³ – prvi nacrt GDPR-a iz 2012. godine predviđao je da NVO mogu podnositi žalbe u ime pojedinaca, ali bez prava da traže naknadu štete. Verzija iz 2014. godine prvi put uključuje pravo na naknadu neimovinske štete i povezuje pravo NVO na kolektivne postupke sa mogućnošću traženja kompenzacije. Međutim, konačna verzija GDPR-a iz 2016. godine ponovo vraća ovlašćenja državam članicama da samostalno odluče da li i kako će regulisati kolektivne tužbe u oblasti zaštite podataka. Ovaj završni kompromis znači da GDPR potencijalno donosi značajnu promenu u kolektivnoj zaštiti potrošača, ali njegovo stvarno sprovođenje zavisi od nacionalnih zakonodavstava, što zahteva dalju analizu i praćenje njegove primene u praksi.²⁸⁴

Kolektivna pravna zaštita u oblasti zaštite podataka o ličnosti omogućena je time što je GDPR izričito uključena u Aneks I Direktive o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača (*Representative Actions Directive*). Time je otvorena mogućnost da se u svim državama članicama Evropske unije pokreću kolektivni postupci zbog povreda GDPR-a.²⁸⁵ Ipak, iako GDPR predviđa mogućnost zastupanja lica čiji se podaci obrađuju, predstavnička tela ne mogu samostalno, bez izričitog ovlašćenja oštećenog lica, zahtevati naknadu štete.²⁸⁶

Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti²⁸⁷ reguliše se pravo na zaštitu fizičkih lica u vezi sa obradom podataka o ličnosti i slobodni protok takvih podataka, načela obrade, prava lica na koje se podaci odnose, obaveze rukovalaca i obrađivača podataka o ličnosti, kodeks postupanja, prenos podataka o ličnosti u druge države i međunarodne organizacije, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, pravna sredstva, odgovornost i kazne u slučaju povrede prava fizičkih lica u vezi sa obradom podataka o ličnosti, kao i posebni slučajevi obrade.²⁸⁸ Ovaj zakon primenjuje se na obradu podataka o ličnosti koja se vrši, u celini ili delimično, na automatizovan način, kao i na neautomatizovanu obradu podataka koji čine deo zbirke

²⁸³ Više videti: Jančiūtė, L., 2019, Data protection and the construction of collective redress in Europe: exploring challenges and opportunities, *International Data Privacy Law*, Vol. 9, Issue 1, pp. 2–14.

²⁸⁴ Sorace, F., 2018, Collective Redress in The General Data Protection Regulation, An Opportunity To Improve Access To Justice In The European Union?, *Càtedra Jean Monnet de Droit Privé Européen, Working Paper*; 7, pp. 14-16.

²⁸⁵ Federico, M., 2023, European Collective Redress and Data Protection Challenges and Opportunities, *Rivista di diritto dei media*, 1, p. 89.

²⁸⁶ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 92.

²⁸⁷ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, br. 87/2018.

²⁸⁸ Čl. 1. st. 1. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, br. 87/2018.

podataka ili su namenjeni zbirci podataka.²⁸⁹ Pored toga, Zakon o zaštiti potrošača prepoznaje značaj zaštite podataka o ličnosti kroz tri ključne odredbe. Prvo, prilikom obrade podataka o ličnosti potrošača, prodavac je dužan da postupa u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti.²⁹⁰ Drugo, prodavac je obavezan da vodi evidenciju primljenih reklamacija i da je čuva najmanje dve godine od dana podnošenja, pri čemu mora osigurati zaštitu podataka o ličnosti sadržanih u toj evidenciji.²⁹¹ Treće, Ministarstvo trgovine vodi Nacionalni registar potrošačkih prigovora, pri čemu je dužno da prilikom obrade podataka o ličnosti postupa u skladu sa relevantnim propisima.²⁹²

²⁸⁹ Čl. 3. st. 1. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, br. 87/2018.

²⁹⁰ Čl. 37. st. 12. ZZP 2021.

²⁹¹ Čl. 55. st. 6. ZZP 2021.

²⁹² Čl. 147. st. 3. ZZP 2021.

II GLAVA

2. PRAVNI OKVIR KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA – UPOREDNOPRAVNA ANALIZA

Kolektivna zaštita potrošača predstavlja oblik zaštite koji proističe iz savremenih društvenih i ekonomskih okolnosti, obeleženih široko rasprostranjenom ponudom dobara i usluga kao i globalizacijom tržišta, gde povrede pravnih normi mogu istovremeno pogoditi veliki broj potrošača. Pojedinci, međutim, često odustaju od pokretanja sudskog postupka zbog visokih troškova, dugotrajnih i složenih procedura, emocionalnog pritiska, pa čak i strategija odvrćanja koje trgovci mogu primeniti, uz dodatnu neizvesnost ishoda spora.²⁹³

2.1 POČECI RAZVOJA KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U EU

Evropska unija razvijala je inicijative za unapređenje kolektivne pravne zaštite u oblasti potrošačkog prava nastojeći da obezbedi efikasniji i pristupačniji pravni mehanizam za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Ovaj proces odvijao se kroz usvajanje različitih direktiva i preporuka, koje su postepeno oblikovale jedinstven pravni okvir na nivou Unije. Pitanje kolektivne zaštite prvi put se razmatralo 1996. godine u Akcionom planu Komisije o pristupu potrošača pravdi i rešavanju potrošačkih sporova.²⁹⁴ Jedan od prvih značajnijih koraka u ovom procesu bilo je donošenje Direktive 98/27/EC u vezi sa zabranama radi zaštite interesa potrošača (u daljem tekstu: Direktiva 98/27/EC)²⁹⁵, koja je doneta s ciljem usklađivanja propisa država članica u pogledu naloga za zabranu nedozvoljenih poslovnih praksi trgovaca, što je u kolektivnom interesu potrošača. U tom kontekstu, postupci obuhvaćeni Direktivom 98/27/EC trebalo bi da budu značajan kolektivni mehanizam u Evropi, s obzirom na to da ih evropski zakonodavac snažno podržava još od 1998. godine.²⁹⁶ Ova direktiva omogućila je izdavanje privremenih mera usmerenih na zaštitu kolektivnih interesa potrošača.²⁹⁷ Zabrane su usmerene

²⁹³ Calu, M., 2018, Costel Stanciu, Collective Redress For Consumers: Toward An EU Wide Collective Action Mechanism, *Global Economic Observer*, Vol. 6., p. 41.

²⁹⁴ Mucha, J., 2019 (a), p. 209.

²⁹⁵ Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protection of consumers' interests OJ L 166, 11.6.1998, p. 51–55.

²⁹⁶ Simon, R., 2019, More Efficient Collective Redress Mechanisms? Will the New Deal Directive on Representative Actions for Protecting the Collective Interests of Consumers Improve the Resolution of Mass Harm Situations in the Visegrad 4 Countries, *European Review of Private Law*, 6, p. 1392.

²⁹⁷ Ivančević, K., 2014, str. 150.

na sprečavanje nepoštenog ili obmanjujućeg oglašavanja, kao i upotrebe nepravilnih standardnih ugovornih odredbi. One predstavljaju mehanizam naloga za obustavu koji može zabraniti buduće povrede, ali takođe uključuje naloge za prekid i uzdržavanje od daljeg kršenja. Direktiva 98/27/EC je dodatno podstakla uvođenje sankcija za nepoštovanje izrečenih zabrana.²⁹⁸ Takođe, uvela je pravo potrošačkih organizacija da pokreću postupke radi zaštite kolektivnih interesa potrošača. Iako je ovom direktivom uspostavljen mehanizam koji podseća na reprezentativnu tužbu, omogućavajući potrošačkim organizacijama i drugim „kvalifikovanim subjektima“ (u smislu člana 3. Direktive 98/27/EC) da podnose tužbe u interesu svojih članova, njen stvarni domet ostao je ograničen.

2.2. DIREKTIVA 2009/22/EC O SUDSKIM NALOZIMA ZA ZAŠTITU INTERESA POTROŠAČA

Kao što sam naziv Direktive 98/27/EC sugerise, ona predviđa isključivo zabranu određenog postupanja (*injunctive relief*), dok su tužbe za naknadu štete izvan njenog delokruga. Iz perspektive sudije ili drugog donosioca odluka, Direktiva 98/27/EC se odnosi samo na buduće povrede i ne rešava situacije koje su se dogodile pre donošenja presude.²⁹⁹

Kasnije je, zbog brojnih izmena, doneta Direktiva 2009/22/EC o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača (u daljem tekstu: Direktiva 2009/22/EC)³⁰⁰, koja je postala ključni akt Evropske unije u oblasti zaštite potrošača. Direktiva 2009/22/EC ima za cilj zaštitu kolektivnih interesa potrošača na unutrašnjem tržištu. Njome se državama članicama nameće obaveza da u svoje pravne sisteme uvedu postupke o merama zabrane radi zaštite interesa potrošača. Direktiva 2009/22/EC usklađuje postupak zabrane za zaštitu interesa potrošača na nivou Evropske unije. Jedno od njenih ključnih dostignuća jeste omogućavanje potrošačkim organizacijama i/ili nezavisnim javnim telima iz država članica da podnesu zahtev za zabranu u drugoj državi članici u kojoj je povreda nastala.³⁰¹ Procesne mere Direktive 2009/22/EC

²⁹⁸ Caffagi, F., Micklitz, H., 2008, Administrative and Judicial Enforcement in Consumer Protection: The Way Forward, *EUI Working paper LAW*, No. 29, p. 8.

²⁹⁹ Wagner, G., 2011, Collective Redress – Categories of Loss and Legislative Options, *Law Quarterly Review*, Vol. 127, p. 57.

³⁰⁰ Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests. Direktiva 2009/22/EC štiti kolektivne interese potrošača u različitim segmentima, uključujući prevarno oglašavanje, reklamiranje medicinskih proizvoda za ljudsku upotrebu, obavezu praćenja televizijskih aktivnosti, kao i ugovore koji sadrže nepravilne klauzule. Takođe, njene odredbe obuhvataju ugovore zaključene van poslovnih prostorija, ugovore na daljinu, turističke usluge zasnovane na time-sharing modelu, paket aranžmane i potrošačke kredite. Vidi: Ivančević, K., 2014, str. 150.

³⁰¹ Efremova, V., 2018, Collective Redress in Consumer Protection in South East Europe: Cross-National Comparisons, Issues of Commonality and Difference, *World Academy of Science, Engineering and Technology*

prvenstveno služe za otklanjanje povreda, a ne za omogućavanje potrošačima da traže naknadu štete. Propisuje procesna pravila koja regulišu pitanje aktivne legitimacije za podnošenje tužbe za zabranu povreda. Prema Direktivi 2009/22/EC, samo nezavisni javni organi ili organizacije čija je svrha zaštita interesa potrošača mogu pokrenuti takve postupke (tzv. „kvalifikovani subjekti“³⁰² koje određuju države članice). Ovi subjekti mogu: (1) tražiti nalog za obustavljanje ili zabranu bilo kakve povrede, (2) zahtevati mere poput objavljivanja odluke, ili (3) u meri u kojoj to dozvoljava pravni sistem dotične države članice – tražiti nalog kojim bi se obavezao onaj ko izgubi spor da uplati određeni iznos u javni budžet ili drugom korisniku, određenom u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.³⁰³ U tom smislu, cilj ovog postupka je utvrđivanje i otklanjanje povreda koje ugrožavaju kolektivne interese potrošača. Stoga se tužba za zabranu smatra instrumentom koji pripada i privatnom i javnom pravu. Cilj ove tužbe je pre svega identifikacija i eliminacija povrede. Mere koje poboljšavaju sprovođenje zabrane uključuju objavljivanje sudske odluke kao preventivnu meru i mogućnost izricanja novčane kazne trgovcu kao represivnu meru. Direktiva 2009/22/EC ne propisuje vrstu postupka koji se koristi za vođenje ovih postupaka. U vreme njenog donošenja, državama članicama bilo je prepušteno da odluče da li će se tužba za zabranu pokretati kroz sudski postupak ili kroz upravni postupak. U literaturi na ovu temu, a uz podršku prakse pojedinih država članica (kao što su Austrija i Finska), može se pronaći tumačenje prema kojem odredbe Direktive 2009/22/EC omogućavaju nacionalnim zakonodavcima da kombinuju oba tipa postupaka u hibridni model.³⁰⁴ U zavisnosti od vrste postupka, tužba za zabranu pokreće se pred nacionalnim sudovima ili nadležnim upravnim organima svake države članice. Direktiva 2009/22/EC ne precizira na koji način pojedinci pogođeni povredom mogu pristupiti grupi koju zastupaju ovlašćeni subjekti (*opt-in* ili *opt-out* mehanizam). Unutar institucija Evropske unije ne postoji konsenzus o izboru jednog principa koji bi se primenjivao na nivou cele Unije. Evropska komisija preporučuje *opt-in* model, opravdavajući svoj stav time da omogućava pojedincima da odluče da li žele da učestvuju u postupku ili ne, čime se poštuje autonomija stranaka.³⁰⁵ S druge strane, Evropski

International Journal of Law and Political Sciences, Vol. 12, No. 5, p. 581.

³⁰² Spisak kvalifikovanih subjekata ovlašćenih za pokretanje postupka zabrane u državama članicama obuhvata ukupno 313 kvalifikovanih entiteta, pri čemu taj broj varira među državama. Neke države članice su imenovale samo jedan kvalifikovani entitet, obično javni organ nadležan za zaštitu potrošača (Irska, Letonija, Litvanija, Holandija, Rumunija i Švedska), dok su druge, poput Nemačke i Grčke, odredile više od 70 kvalifikovanih entiteta (javne institucije i potrošačke organizacije). Efremova, V., 2018, p. 581.

³⁰³ Mucha, J., 2019 (a), p. 213.

³⁰⁴ *Ibid*, pp. 212-213.

³⁰⁵ Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory redress mechanisms in the Member States concerning violation of rights granted under Union Law, 2013/396/EU, OJEU L 201/60, (hereinafter: Recommendation 2013/396/EU), para. 21-24.

parlament zastupa drugačiji pristup i zalaže se za *opt-out* ili kombinovani sistem, ostavljajući sudijama država članica određeni stepen diskrecionog odlučivanja.³⁰⁶ Ovaj model se smatra efikasnijim, a dodatno je opravdan u slučajevima kada bi primena *opt-in* sistema prouzrokovala veće troškove – kako za potrošače, u vidu troškova priključivanja postupku, tako i za trgovce, koji bi morali da snose troškove obaveštavanja svih zainteresovanih strana. Prema mišljenju Evropskog parlamenta, odluka o izboru odgovarajućeg modela ne bi trebalo da bude prepuštena isključivo diskreciji država članica.³⁰⁷

Posebno je značajno da su mere zabrane usmerene na zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Pravni značaj ovih mera analiziran je u predmetu *VKI protiv Amazona*³⁰⁸. Ova presuda najpoznatija je po tome što je osporila standardne ugovorne klauzule o merodavnom pravu.³⁰⁹ Međutim, slučaj *VKI protiv Amazona* važan je i zbog svog uticaja na kolektivne tužbe. Sud pravde Evropske unije jasno je istakao da kolektivna priroda tužbe ne menja činjenicu da se procena nepravičnih ugovornih odredbi može vršiti i u apstraktnom smislu, bez potrebe da se odnosi na konkretne pojedinačne ugovore. Na taj način, kolektivne tužbe koje pokreću potrošačke organizacije priznate su kao mehanizam koji doprinosi efikasnijoj zaštiti prava potrošača.³¹⁰

2.3. POKUŠAJ USPOSTAVLJANJA JEDNISTVENOG PRAVNOG OKVIRA KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U EU – PREPORUKA 2013/396/EU

Uspostavljeni mehanizam nije bio dovoljan za obuhvatniju zaštitu potrošača, posebno u situacijama kada su bili oštećeni nepoštenim poslovanjem trgovaca. Pojedine države članice omogućile su pokretanje kolektivnih zahteva za naknadu štete, ali nije postojao jedinstven pravni okvir na nivou Evropske unije.³¹¹ Evropska komisija je 27. novembra 2008. godine objavila Zelenu knjigu o kolektivnoj zaštiti potrošača, koja, međutim, nije rezultirala usvajanjem bilo kakvih zakonodavnih mera.³¹² U okviru dugogodišnjih nastojanja Evropske

³⁰⁶ European Parliament, *Collective redress in the Member States of the European Union*, 2018, p. 86.

³⁰⁷ Mucha, J., 2019 (a), p. 212-214.

³⁰⁸ Case C-191/15, *Verein für Konsumenteninformation v. Amazon EU Sàrl*, EU:C:2016:612.

³⁰⁹ Parliament and Council Regulation (EC) 593/2008 of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations, O.J. 2008, L 177/6 (Rome I Regulation).

³¹⁰ Warin, C., 2019, *Individual Rights and Collective Interests in EU Law: Three Approaches to A Still Volatile Relationship*, *Common Market Law Review* 56, Kluwer Law International, p. 476, 477.

³¹¹ Ivančević, K., 2014, str. 150.

³¹² European Commission, *Green Paper on Consumer Collective Redress*, COM(2008) 794 final. U Zelenoj knjizi iz 2008. godine Evropska komisija predstavila je četiri različite opcije, koje se kreću od minimalne do maksimalne harmonizacije. Opcije koje su razmatrane su sledeće: (1) bez preduzimanja mera, što podrazumeva zadržavanje postojećeg stanja, gde potrošači u okviru Evropske unije mogu koristiti samo nacionalne mehanizme zaštite, dok

komisije da unapredi zaštitu potrošača na unutrašnjem tržištu, Generalni direktorat za zdravlje i zaštitu potrošača istakao je potrebu za daljim razvojem kolektivne zaštite potrošača, što je jasno naznačeno u Zelenoj knjizi. Ova inicijativa nastavila je prethodne napore Komisije usmerene ka jačanju pravne sigurnosti potrošača i olakšavanju ostvarivanja njihovih prava. U tom kontekstu, poboljšanje mehanizama kolektivne zaštite potrošača posmatrano je kao ključni faktor za jačanje poverenja u unutrašnje tržište i podsticanje prekogranične trgovine. Komisija je prepoznala da su potrošači neretko obeshrabreni da kupuju u drugim državama članicama upravo zbog nedostatka poverenja u pravne sisteme tih država.³¹³

Evropska komisija je prepoznala potrebu za sistemskim rešenjem i objavila konsultativni dokument u kojem su identifikovani zajednički pravni principi za buduće inicijative u ovoj oblasti.³¹⁴ Nakon toga, 2013. godine, Komisija je donela neobavezujuću Preporuku koja je predložila zajedničke principe za kolektivnu zaštitu, kako u vidu zabrana, tako i u vidu naknade štete.³¹⁵ Preporuka 2013/396/EU³¹⁶ poziva sve države članice Evropske unije da uspostave mehanizme kolektivne zaštite, uključujući i u oblasti potrošačkog prava.³¹⁷ Ova preporuka postavlja smernice za razvoj kolektivnih mehanizama u oblastima poput zaštite potrošača, konkurencije, životne sredine, zaštite podataka, finansijskih usluga i prava investitora. Cilj Preporuke nije stvaranje jedinstvenog modela kolektivne zaštite na nivou Evropske unije, već uspostavljanje zajedničkih principa koje bi države članice trebalo da primene u svojim pravnim sistemima. Komisija ovim pristupom nastoji da poboljša sudsku zaštitu u masovnim

su inicijative Evropske unije ograničene na ne-kolektivne postupke, poput Uredbe o postupku za male zahteve i Direktive o medijaciji. (2) Saradnja između država članica, koja bi podrazumevala olakšavanje korišćenja nacionalnih mehanizama kolektivne zaštite od strane građana drugih država članica, kao i mogućnost uspostavljanja mreže za saradnju. (3) Kombinacija različitih instrumenata politike, koja bi uključivala metode poput postupka za male zahteve, alternativno rešavanje sporova, povećanu ulogu javnih organa i akcije za podizanje svesti potrošača. (4) Sudski mehanizam kolektivne zaštite, koji bi predvideo uvođenje mehanizma kolektivne pravne zaštite na nivou Evropske unije, razmatrajući različite opcije, od predstavničkih tužbi do pilot predmeta. Đurović, M., Kaprou, E., 2021, *Collective Redress as an Ideal Model of Consumer Redress in the European Union*, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu. str. 172-173.

³¹³ Wagner, G., 2011, p. 57.

³¹⁴ Commission staff working document, public consultation: Towards a Coherent European Approach to Collective Redress, SEC (2011), Evropska komisija, Brisel, 2011, str. 3. Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 90-91.

³¹⁵ Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law.

³¹⁶ Commission Implementing Regulation (EU) No 396/2013 of 30 April 2013 amending Regulation (EU) No 1014/2010 as regards certain requirements for the monitoring of CO₂ emissions from new passenger cars Text with EEA relevance. Dakle, kolektivna zaštita prava nije ograničena samo na potrošačko pravo, već se primenjuje i u drugim pravnim oblastima, o čemu je bilo reči u prvoj glavi rada. Efremova, V., 2018, p. 90-91.

³¹⁷ Voet, S., 2016, *The Implementation of the Consumer ADR Directive in Belgium*, P. Cortes (ed.) *The Transformation of Consumer Dispute Resolution in the European Union: A Renewed Approach to Consumer Protection*, Oxford University Press, p. 2.

sporovima, ali bez obavezujuće harmonizacije nacionalnih sistema.³¹⁸ Evropska komisija je pokušala da Preporukom 2013/396/EU o zajedničkim principima za zabranu postupanja i kompenzatorne mehanizme kolektivne zaštite podrži uvođenje kompenzatorne zaštite u Evropi. Međutim, samo 19 država članica sprovelo je ove neobavezujuće propise (*soft law*), a više od polovine njih ograničilo ih je na određene sektore. Samo šest država članica usvojilo je horizontalni pristup.³¹⁹ Takođe, naglašena je potreba da potrošačima budu dostupni sudski i vansudski mehanizmi zaštite kolektivnih interesa potrošača (bilo u formi zabrane ili naknade štete), koji bi bili ujednačeni na nivou cele Unije.³²⁰ Ovi mehanizmi trebalo bi da budu pravični, efikasni, vremenski pristupačni i da ne nameću nesrazmerne finansijske troškove. Njeno donošenje označilo je značajan korak u daljem razvoju sistema zaštite kolektivnih interesa potrošača u Evropskoj uniji.³²¹ Cilj nije harmonizacija tih mehanizama, već da se navedu zajednički, neobavezujući, sudski i vansudski mehanizmi koje države članice treba da uzmu u obzir prilikom implementacije takvih postupaka.³²² Tom prilikom je pokrenuta horizontalna javna konsultacija sa ciljem identifikovanja zajedničkih principa unutar Unije i razmatranja načina na koji bi ti principi mogli biti uključeni u evropski pravni sistem. Diskusija koju je pokrenula Evropska komisija o ovom pitanju, kao i sama ideja uvođenja oblika kolektivne zaštite potrošača, naišli su na otpor određenih država članica, poput Nemačke. Skepticizam prema ovom konceptu prvenstveno je proizašao iz bojazni da bi problemi povezani sa američkom pravnom tradicijom kolektivnih tužbi mogli biti preneti u Evropu.³²³ Preporuku su pozitivno ocenile potrošačke organizacije i većina stručnjaka za građanski postupak, dok su je poslovni sektor i brojne vlade država članica dočekale s rezervom i protivljenjem.³²⁴ Preporuka Komisije 2013/396/EU precizira ključne kriterijume koje moraju ispuniti ovlašćeni subjekti kako bi stekli pravni legitimitet za pokretanje predstavničkih tužbi. Ovlašćeni subjekt mora dokazati da poseduje administrativne i finansijske kapacitete za adekvatno zastupanje interesa tužilaca. Prema Preporuci, jasno su definisani uslovi podobnosti, koji uključuju sledeće zahteve: (1) subjekt mora biti neprofitna organizacija; (2) mora postojati povezanost između osnovnog delokruga rada subjekta i prava garantovanih zakonodavstvom Evropske unije koja su povređena, kao i spremnost subjekta da preduzme odgovarajuće pravne korake za njihovu

³¹⁸ Voet, S., 2015, Consumer Collective Redress in Belgium: Class Actions to the Rescue?, *European Business Organization Law Review*, Vol. 16, p. 123-124.

³¹⁹ Simon, R., 2019, p. 1402.

³²⁰ Warin, C., 2019, p. 477.

³²¹ Đurovic, M., Micklitz, H., 2017, *Internationalization of consumer law: a game changer*, Springer, p. 83.

³²² Voet, S., 2016, p. 2.

³²³ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 172-173.

³²⁴ Hodges, C., 2014, Collective Redress: A Breakthrough or a Damp Squibb?, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 37, p. 67.

zaštitu; (3) subjekt treba da raspolaze adekvatnim finansijskim, ljudskim i stručnim resursima za zastupanje većeg broja tužilaca.³²⁵

Koliko je odvratajuća funkcija važna za sprečavanje budućih povreda od strane trgovaca, toliko je i naknada štete ključna za zaštitu oštećenih potrošača. Razvojem ove pravne oblasti, ove dve funkcije su postepeno dovedene u ravnopravan položaj³²⁶, pri čemu se sve više prepoznaje da efikasna zaštita potrošača zahteva balans između prevencije nezakonitog postupanja i adekvatne kompenzacije za već nastalu štetu. Preporuka pravi razliku između kolektivnih zahteva kojima se traži da se određena radnja zabrani ili obustavi (*injunctive collective redress*) i zahteva kojima se potražuje naknada štete (*compensatory collective redress*).³²⁷ Kolektivne tužbe za propuštanje usmerene su na sprečavanje bilo kakvog postupanja koje dovodi do povrede prava potrošača³²⁸ Kolektivni zahtev za propuštanje može podneti grupa od najmanje dvoje potrošača ili organizacija koja je ovlašćena da štiti kolektivne interese potrošača, poput udruženja za zaštitu potrošača.³²⁹ Ovaj zahtev se podnosi u situacijama kada postoji pretnja povredom prava potrošača ili kada su oni već pretrpeli štetu zbog iste nezakonite radnje jednog ili više trgovaca.³³⁰ Ako zahtev podnosi ovlašćena organizacija, sami potrošači ne učestvuju direktno u postupku. Preporuka Evropske komisije predviđa da se ovakvi zahtevi mogu rešavati i u sudskom i u upravnom postupku, ali istovremeno sadrži delove u kojima se kao nadležni organi pominju isključivo sudovi. To se, na primer, odnosi na procenu dopuštenosti zahteva ili obavezu podnosioca da unapred obavesti sud o izvorima finansiranja svog učešća u postupku, što može ukazivati na prednost sudskog postupka u ovakvim slučajevima.³³¹

Kolektivni zahtev za naknadu štete (*collective redress for compensation*) predstavlja pravni mehanizam kojim se omogućava grupi potrošača da zajednički traže naknadu štete koju su pretrpeli zbog iste nezakonite radnje jednog ili više trgovaca. Preporuka sugerise da se kod tužbi za naknadu štete koristi *opt-in* princip.³³² Kolektivni zahtev za naknadu štete

³²⁵ Efremova, V., 2018, p. 587.

³²⁶ Wagner, G., 2011, p. 59.

³²⁷ Karanić Mirić, M., 2014, str. 79. O tome isto: Perinčić, D., 2016, *Kršenje prava intelektualne svojine i drugi oblici antikonkurencijskih ponašanja i njihov uticaj na pravo potrošača*, doktorska disertacija, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 165.

³²⁸ Suljević, Dž., Softić, E., Suljević, S., 2018, Kolektivna zaštita kao novi koncept zaštite potrošača u Bosni i Hercegovini, *Analiza Pravnog fakulteta u Zenici*, 22, str. 82.

³²⁹ Karanić Mirić, M., br. 7/2014, , str. 79.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ *Ibid.*, str. 79, 80.

³³² Gascón Inchausti, F., 2021, A new European way to collective redress? Representative actions under Directive 2020/1828 of 25 November, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union* (GPR), 2, p. 64.

podrazumeva situaciju u kojoj potrošači koji su pretrpeli istu ili veoma sličnu štetu od strane istog trgovca udružuju svoja potraživanja i zajedno pokreću postupak pred sudom.³³³

Za razliku od kolektivnih zahteva za propuštanje, koji se mogu podnositi i u upravnom postupku, kolektivni zahtev za naknadu štete isključivo se rešava pred sudom. Ovakav postupak ima kompenzatorni cilj, odnosno usmeren je na obeštećenje potrošača, a ne samo na sprečavanje budućih povreda njihovih prava.³³⁴

U svetlu navedenog, potrebno je razmotriti institut kaznene naknade štete (*punitive damages*)³³⁵. Kada jedan pojedinac pokrene tužbu, postoji verovatnoća da mnogi drugi, koji su takođe pretrpeli štetu, neće učiniti isto ili, čak i ako pokušaju, možda neće uspeti u sporu. U takvim situacijama, ako se dosudi isključivo kompenzaciona naknada, tuženi ne snosi puni društveni trošak svog nezakonitog postupanja. Iz ovog ugla, tužiocu može biti dosuđen iznos koji premašuje puku naknadu štete, ne sa ciljem kažnjavanja tuženog, već kao način da se troškovi njegovog delovanja ravnomerno raspodele. Đurović i Kaprou ukazuju da ukoliko bi ovakav oblik društveno kompenzatorne kaznene naknade štete, koja je kaznena samo po nazivu, bio uveden na nivou Evropske unije, neophodno bi bilo uspostaviti jasna pravila o raspodeli ovih sredstava. Time bi se obezbedilo da ona budu korišćena u korist potrošača koji nisu direktno učestvovali u postupku, ali su pretrpeli slične posledice.³³⁶

Primena Preporuke 2013/396/EU od strane samo ograničenog broja država članica, uz naknadno sužavanje njenog domašaja na nivou Evropske unije, dovela je do konfuzije i različitih obima primene kolektivnih tužbi, što je rezultiralo time da države članice nude različite mogućnosti za ostvarivanje zaštite.³³⁷ U tom kontekstu, projekat ELI/UNIDROIT za

³³³ Calu, M., Stanciu, C., 2018, Collective Redress For Consumers: Toward An EU Wide Collective Action Mechanism, *Global Economic Observer*, Vol. 6, p. 41.

³³⁴ Karanić Mirić, M., 2014, str. 80-81.

³³⁵ Prema Preporuci Evropske unije, odšteta dodeljena fizičkim ili pravnim licima pogođenim masovnom štetom ne sme biti veća od iznosa koji bi im bio priznat u pojedinačnim tužbama. Naknada se odnosi isključivo na stvarno pretrpljenu štetu, pri čemu je novčana kompenzacija dozvoljena, ali su kaznene odštete (*punitive damages*) zabranjene. Ovakav stav Evropske unije zasnovan je na nastojanju da se spreči prekomerno obeštećenje tužilaca, kao i na bojazni da bi kaznene odštete mogle podstaći neosnovane tužbe (*frivolous claims*). Suprotno tome, u Sjedinjenim Američkim državama se primena trostruke odštete (*treble damages*) opravdava njenim odvraćajućim efektom i podsticanjem potrošača da pokrenu kolektivne tužbe. Dok američki zakonodavci smatraju da su ove prednosti značajnije od rizika od neosnovanih tužbi, Evropska unija zauzima suprotan stav – ističe da bi trostruke odštete dovele do prekomernog odvraćanja (*over-deterrence*), s obzirom na to da kombinacija javnog i privatnog izvršenja već pruža dovoljan nivo zaštite. Dodatno, Evropska unija smatra da su tzv. *follow-on* kolektivne tužbe dovoljne, jer prekršioi već snose sankcije u okviru postupaka pred nadležnim organima za zaštitu konkurencije, iako ovaj model ne obezbeđuje direktnu kompenzaciju potrošačima. Mulder, A., 2018, *Class actions in competition law: A comparison between the US class action and collective redress in the EU and the Netherlands*, master thesis, International Business Law, Tilburg University, p. 33. Više videti: Wagner, G., 2011, p. 67-68.

³³⁶ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 171.

³³⁷ Collective Redress, A Compare and Contrast analysis of Ten Jurisdictions in the European Union, Digital Freedom Fund, p. 13.

izradu modelnih pravila građanskog postupka uključio je posebno poglavlje o kolektivnim tužbama, nastojeći da unapredi proceduralne mehanizme i omogući efikasniju zaštitu kolektivnih interesa. Ova pravila ne samo da su oblikovana u skladu sa Preporukom 2013/396/EU, već idu i korak dalje, omogućavajući sudijama široku diskreciju da prihvate kolektivne tužbe na *opt-in* ili *opt-out* osnovi, u zavisnosti od pravnog sistema. Njihova svrha je da povećaju dostupnost pravne zaštite, smanje proceduralne prepreke i omoguće sudovima veću fleksibilnost u postupanju, što može biti važan pravac daljeg razvoja kolektivne zaštite potrošača u Evropskoj uniji.³³⁸

2.4. INICIJATIVA „A New Deal for Consumers“

Poslednji pokušaj uspostavljanja zakonodavnog okvira za kolektivnu zaštitu potrošača preduzet je u aprilu 2018. godine. Evropska komisija predstavila je u toku 2018. godine inicijativu *A New Deal for Consumers*³³⁹, koja je uključivala zakonodavni paket kao odgovor na nove izazove potrošačke politike, čiji je cilj prilagođavanje potrošačkih propisa savremenim izazovima digitalne ere, kao i reakcija na skandale poput afere s dizel motorima i razlika u kvalitetu proizvoda na jedinstvenom tržištu.³⁴⁰ Između ostalog, cilj navedene inicijative jeste obezbeđivanje boljih mogućnosti za ostvarivanje potrošačkih prava, jačanje efikasnosti sprovođenja propisa i unapređenje saradnje javnih organa u okviru pravednog i bezbednog jedinstvenog tržišta. U tom kontekstu, usvojena je Direktiva o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača³⁴¹, kojom se nastoji da se modernizuje postojeći model zaštite kolektivnih interesa potrošača u Evropskoj uniji, sa ciljem poboljšanja efikasnosti

³³⁸ Smith, V., 2019, Redress through collective actions in Europe: ELI/UNIDROIT and European Commission proposals, *Uniform Law Review*, Vol. 24, Issue 1, p. 3.

³³⁹ Communication from the commission to the european parliament, the council and the european economic and social committee *A New Deal for Consumers* COM/2018/0183 final. Detaljnije o tome vid: Vukadinović, S., 2023, Evropsko potrošačko pravo i njegov uticaj na razvoj potrošačkog prava Srbije, *Zbornik radova 65 godina od rimskih ugovora : Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije*, str. 189-214.

³⁴⁰ Tešić, N., 2022, *Pravo zaštite hipotekarnih potrošača*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 26-28. U Sjedinjenim Američkim državama je izbio veliki skandal u farmaceutske industriji, gde je kompanija „Džonson i Džonson“ osuđena zbog obmanjujućeg marketinga lekova protiv bolova na bazi opioida. Sud je utvrdio da je kompanija svesno promovisala svoje lekove kao bezbedne i bez rizika od zavisnosti, iako su izazvali ozbiljnu opioidnu krizu. Kao rezultat toga, samo u Oklahomi preminulo je oko 6.000 ljudi od predoziranja u poslednje dve decenije. Kompanija je osuđena na kaznu od 572 miliona dolara, dok je „Perdu farma“, jedan od glavnih proizvođača opioida, ponudila nagodbu u vrednosti od 10 do 12 milijardi dolara kako bi izbegla suđenja. Dok je u prvom poglavlju disertacije analizirana Dieselgate afera, koja je otkrila manipulacije u automobilske industriji, ovaj slučaj farmaceutskih kompanija dodatno ukazuje na značaj transparentnosti i odgovornosti proizvođača u zaštiti potrošača.

³⁴¹ 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.

kolektivne pravne zaštite. Ključna inovacija ove Direktive jeste kombinovanje postupaka za zabranu nezakonitog postupanja i postupaka za naknadu štete.³⁴²

Ovaj napor na modernizaciji nadograđuje postojeće zakonodavstvo Evropske unije o zaštiti potrošača, prilagođavajući ga savremenim tržišnim i poslovnim praksama, uz uvođenje efikasnijih mehanizama za sprovođenje propisa i pravnu zaštitu. Ova inicijativa takođe nastoji da uskladi pravila Evropske unije sa digitalnim dobom, ističući važnost njihove dosledne primene kako bi građani mogli u potpunosti ostvariti svoja prava.³⁴³ Usvajanju „paketa o modernizaciji“ prethodila je višegodišnja analiza efikasnosti postojećih propisa o zaštiti potrošača i njihove sposobnosti da obezbede bolju primenu.³⁴⁴ Ova analiza obuhvatila je Izveštaj o proveru adekvatnosti direktiva iz oblasti potrošačkog i privrednog prava (*Report of the Fitness Check on consumer and marketing law directives – REFIT*)³⁴⁵, Izveštaj o kolektivnoj zaštiti (*Collective Redress Report*)³⁴⁶ i evaluaciju sprovođenja Preporuke 2013/396/EU.³⁴⁷ Rezultati su pokazali da i dalje postoje brojne teorijske i praktične nejasnoće, uključujući odsustvo jedinstvenog shvatanja pojma „kolektivnog interesa“ i čestu konfuziju između zaštite kolektivnih interesa i kolektivne zaštite pojedinačnih (individualnih) interesa. Ove razlike velikim delom proizlaze iz različitih pravnih tradicija država članica Evropske unije.³⁴⁸

U literaturi nalazimo različite klasifikacije mehanizama kolektivne zaštite potrošača. Tako, na primer, Micklitz i Đurović nude usku klasifikaciju koja se ograničava na mehanizme zaštite u okviru privatnog prava.³⁴⁹ Oni prepoznaju četiri glavne forme kolektivnog ostvarivanja prava: 1) predstavnička tužba (*the representative action*), u kojoj je pravo da pokrene tužbu u ime grupe i traži naknadu štete dodeljeno predstavničkom telu, 2) grupna tužba (*the group action*), u kojoj je ovo pravo dodeljeno članu grupe, 3) modelna ili test tužba (*the model or test case*), u kojoj akciju pokreću jedna ili više osoba, a doneta presuda postavlja osnov za dalja

³⁴² Mucha, J., 2019 (a), p. 212.

³⁴³ Dabović Anastasovska, J., 2023, Implementacija novena potrošačkog prava Evropske unije u potrošačke zakone zemalja regije, *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, 20, Mostar str. 13.

³⁴⁴ Mucha, J., 2019 (a), p. 211.

³⁴⁵ REFIT Fitness Check of EU consumer and marketing law, published on 23 May 2017.

³⁴⁶ COM (2012) 635 final, Report from the Commission to the European Parliament and the Council concerning the application of Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council on injunctions for the protection of consumers' interest i Commission Report of 25 January 2018 on the implementation of Commission Recommendation 2013/396/EU, COM(2018) 40 final.

³⁴⁷ Collective redress in the Member States of the European Union, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union PE 608.829 - October 2018.

³⁴⁸ Vukadinović, R., Vukadinović-Marković, J., 2018, EU paket novih podsticaja za potrošače, *Pravni život*, 12, str. 297.

³⁴⁹ *Ibid*, p. 95.

sudjenja protiv istog tuženog, i – na kraju – 4) američki model tužbi po principu kolektivnih tužbi (*the class action*), koji je oblik grupne tužbe vođen od strane profesionalnih advokata koji dobijaju naknadu za svoje usluge i traže naknadu štete za svoje klijente.³⁵⁰

Mehanizmi za ostvarivanje kolektivnih interesa potrošača koji funkcionišu u okviru privatnog prava nisu jedini proceduralni instrumenti koji postoje u nacionalnim zakonodavstvima država članica za ostvarivanje kolektivne zaštite. U okviru istraživačkog projekta koji se bavi različitim tehnikama ostvarivanja kolektivne zaštite, *Hodges* i *Voet* su identifikovali i regulatornu zaštitu koja se zasniva na intervenciji javnih tela, građanskim tužbama koje se podnose uz krivične postupke, kao i ombudsmanima za potrošače, koji predstavljaju specifičan oblik alternativnog rešavanja sporova, potpuno nezavistan od sudova.³⁵¹

2.5. PRISTUPI KOLEKTIVNOJ ZAŠTITI: MEHANIZMI *OPT IN* I *OPT OUT*

Među mnogim karakteristikama nacionalnih mehanizama kolektivne zaštite koji funkcionišu u državama članicama, pitanje učešća u grupi ima veliki značaj. Postoje dva osnovna pristupa prema kojima pojedinci koji su pogođeni nezakonitim ponašanjem trgovaca mogu učestvovati u grupi, a oni se nazivaju *opt in* i *opt out* sistemi.³⁵² *Opt in* sistem zahteva da pojedinac aktivno izrazi svoju volju kako bi učestvovao u kolektivnoj tužbi i bio obuhvaćen presudom.³⁵³ Takav sistem podrazumeva da oštećeni moraju pisanim putem izričito izraziti svoju volju za zastupanjem ovlašćenom tužiocu kako bi njihove zahteve prema tuženom obuhvatila reprezentativna tužba za naknadu štete.³⁵⁴ Suprotno tome, *opt out* model ne zahteva nikakvu akciju sa strane pojedinca da bi bio uključen u postupak, što znači da će svi potencijalno zainteresovani učesnici automatski biti obuhvaćeni presudom ukoliko ista bude doneta, osim ako se ne odluče da istupe iz postupka.³⁵⁵ Drugim rečima, *opt out* rešenje podrazumeva da se svi oštećeni potrošači automatski smatraju delom grupe koja podnosi tužbu

³⁵⁰ Đurović, M., Micklitz, H. 2017, p. 81.

³⁵¹ Mucha, J., 2019 (b), Consumer Protection in Practice – Transnational Comparative Account Of Collective Redress Mechanisms, *Humanities and Social Sciences*, vol. XXIV, Vol. 26, No. 4, p. 96.

³⁵² Više o izboru *opt in* i *opt out* sistemu videti: Ramos, M. E., 2018, Private Enforcement and Opt-out System Risks, Rewards and Legal Safeguards, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, No. 18, pp. 85-114, Gaudet, R., 2009, Turning a blind eye: the Commission's rejection of opt-out class actions overlooks Swedish, Danish and Dutch experience, *European Competition Law Review*, No. 3, pp. 107-130.

³⁵³ Zoroska Kamilovska, T., Shterjova Dushkovska, T., 2023, Is it Still Too Early for Collective Redress in Arbitration? – The Boundaries and Opportunities in European Perspectives, *Frontiers in Law*, 2, p. 131.

³⁵⁴ Maganić, A., 2023, Predstavničke tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 20, Mostar str. 160.

³⁵⁵ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 168.

te ukoliko žele da budu izuzeti iz postupka, moraju izričito izraziti volju za isključenjem, čime gube status stranke i neće biti obuhvaćeni direktnim dejstvom presude.³⁵⁶

Oba pristupa imaju svoje pristalice i protivnike. *Opt in* postupci se smatraju usklađenijim sa pravnim i ustavnim tradicijama država članica, naročito principom autonomije volje stranaka.³⁵⁷ Međutim, ovi postupci se kritikuju u delu literature, sa obrazloženjem da ne pružaju dovoljno podsticaja ili pritiska kako bi se obezbedilo da lični interesi pojedinaca ne ugroze efikasne rezultate u javnom interesu.³⁵⁸ S druge strane, *opt out* postupci odstupaju od principa autonomije volje stranaka. Konačna presuda, koja je obavezujuća za sve članove grupe koji nisu odlučili da izađu, isključuje mogućnost podnošenja pojedinačnih tužbi u budućnosti. Ipak, *opt out* model, kada se kombinuje sa naknadom štete, smatra se efikasnijim rešenjem za rešavanje problema široko rasprostranjene štete.³⁵⁹ Evropski konsenzus jasno pokazuje da, iako se *opt out* pravila mogu smatrati pogodnim u određenim situacijama, ona nose ozbiljan rizik od zloupotrebe kada njima raspolažu privatni subjekti i posrednici. Zbog toga bi samo regulatori trebalo da imaju ovlašćenje da zatraže od suda da se potrošački slučaj vodi po *opt out* modelu, umesto uobičajenog *opt in* pristupa, čime bi presuda bila obavezujuća za sve učesnike. Nasuprot tome, davanje takvog ovlašćenja privatnim subjektima povećava rizik od zloupotreba.³⁶⁰

Zahtevi mogu biti odbijeni u slučajevima kada se pokrene postupak priznanja presude donete prema *opt out* sistemu u državi koja primenjuje *opt in* model; kada nadležni organi zemlje izvršenja smatraju da oštećeni i zastupani pojedinci nisu pravilno obavešteni ili identifikovani na vreme; kada oštećena strana osporava obavezujuće dejstvo poravnjanja donetog u njenom odsustvu; ili kada grupa ili pojedinac koji zastupaju oštećene nemaju aktivnu legitimaciju prema domaćem pravu zemlje izvršenja.³⁶¹

Pri razmatranju i poređenju sistema *opt in* i *opt out*, važno je uočiti neke od prednosti i slabosti oba pristupa. *Opt-in* sistem, koji se bazira na principu autonomije volje strana, u mnogim državama članicama Evropske unije bolje se uklapa u njihove pravne tradicije. Dakle, Evropska unija zagovara *opt in* model, suprotno *opt out* sistemu koji je karakterističan za

³⁵⁶ Vukadinović, S., 2024, Predstavničke tužbe za naknadu štete i zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača: povodom novog zakonskog rešenja iz regiona, *Zbornik radova sa XXVII Savetovanja Budvanski pravnički dani*, str. 169.

³⁵⁷ L. Tzakas, D. P., 2011, Effective collective redress in Antitrust and Consumer Protection Matters: A Panacea or A Chimera?, *Common Market Law Review*, Kluwer Law International, p. 1315.

³⁵⁸ Mucha, J., 2019 (b), pp. 96-97.

³⁵⁹ *Ibid.*

³⁶⁰ Hodges, C., 2010, Collective Redress in Europe: The New Model, *Civil Justice Quarterly*, 7, p. 17.

³⁶¹ Tang, Z. S., 2011, Consumer Collective Redress in European Private International Law, *Journal of Private International Law*, Vol. 7, No. 1, p. 131.

Sjedinjene Američke Države.³⁶² Ovaj pristup omogućava pojedincima da se slobodno odluče da li žele da postanu deo grupe i učestvuju u postupku. Međutim, to može dovesti do problema sa efikasnošću, jer nedostatak dovoljnog podsticanja može učiniti da pojedinci ne reše pitanje svojih prava ili da zanemare kolektivnu zaštitu zbog apatičnosti prema kolektivnim interesima. Na taj način, pojedinci mogu izostaviti korist koja bi im pripadala, što slabi efekte kolektivne zaštite. Takođe, *opt in* sistem može dovesti do nedovoljnog broja učesnika, što može smanjiti obim reparacije i uticaj na tržište.³⁶³

S druge strane, *opt out* sistem ima potencijal da prevaziđe racionalnu apatičnost oštećenih. Obaveza automatskog uključivanja svih potencijalnih članova omogućava da se efikasnije ostvaruju prava potrošača i ostvaruje veći društveni interes. Broj učenika u *opt out* modelu znatno je veći, što omogućava ostvarivanje prednosti kolektivne zaštite, poput ekonomije obima, jer je broj učesnika veći nego u *opt in* sistemu. Na taj način, oštećeni koji bi inače ostali pasivni ne moraju aktivno da se prijave, ali su i dalje uključeni u postupak, čime se tuženi efikasnije suočava sa štetom koju je prouzrokovao.³⁶⁴ U slučaju *opt out* sistema, sud određuje rok u kome članovi grupe koji se nisu isključili iz postupka moraju da se prijave „sudskoj pisarnici“ kako bi ostvarili pojedinačnu naknadu štete.³⁶⁵ Ovaj sistem, kao što je pokazano u literaturi, ima snažan preventivni efekat, jer omogućava da više oštećenih bude uključeno u postupak bez potrebe za aktivnim angažovanjem. Međutim, za pravnu tradiciju koja naglašava autonomiju volje pojedinca, *opt out* model može biti problematičan jer odstupa od principa autonomije volje i može izazvati zabrinutost zbog potencijalne nejednakosti između članova grupe koji su obavezani presudom, ali nisu aktivno učestvovali u postupku. U krajnjem, iako *opt out* pruža praktične koristi u smislu šireg obuhvata, on može razviti izazove u pogledu prava potrošača na samostalno odlučivanje i pravo na individualnu tužbu.

Među državama članicama Evropske unije postoje različiti pristupi u pogledu pravila o učešću u kolektivnim postupcima. Od 25 država (u trenutku predaje doktorata) koje su već usvojile Direktivu o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača³⁶⁶, samo

³⁶² Đurović, M., Micklitz, H., 2017, p. 82.

³⁶³ Povlakic, M., Mezetovic Medic, S., 2016, Kolektivna zaštita (potrošača) prema pravu Evropske unije i pravu Bosne i Hercegovine, Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 14, Mostar, str. 250.

³⁶⁴ Visscher, L., Faure, M., 2021, A Law and Economics Perspective on the EU Directive on Representative Actions, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 44, Issue, 3, p. 460.

³⁶⁵ Voet, S., 2015, p. 138.

³⁶⁶ 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.

šest je primenilo *opt out* model³⁶⁷, dok su ostale uvele *opt-in* ili kombinovani sistem. Kod mešovitih sistema može se uočiti razlika između onih u kojima sud odlučuje koji će model biti primenjen i onih u kojima su zakonodavci unapred definisali kriterijume za izbor *opt in* ili *opt out* sistema, uzimajući u obzir visinu pojedinačnih potraživanja ili efikasnost sudskog postupka.³⁶⁸ Međutim, član 9(3) Direktive (EU) 2020/1828 propisuje da potrošači koji nemaju prebivalište u državi članici u kojoj se vodi postupak moraju izričito izraziti želju da budu uključeni u predstavničku tužbu i da budu vezani njenim ishodom. Dakle, za potrošače iz inostranstva obavezan je *opt in* model, kako bi se izbegli problemi koordinacije različitih sistema i olakšalo priznavanje i izvršenje stranih odluka.³⁶⁹

³⁶⁷ Jedan od najistaknutijih primera *opt-out* modela u Evropi jeste portugalska *acção popular*, koja daje pravo na pokretanje postupka svakom portugalskom građaninu koji uživa građanska i politička prava, kao i lokalnim vlastima, udruženjima i fondacijama koje deluju u interesu građana, pod uslovom da su pravno registrovani i da je predmet tužbe u skladu sa njihovim statutarnim ciljevima. Ovaj sistem funkcioniše po *opt-out* principu, što znači da predstavnik ne mora imati izričitu saglasnost pojedinaca čije interese zastupa, niti članovi grupe moraju biti identifikovani na početku postupka, ali će ishod suđenja biti obavezujući za sve njih. Zoroska Kamilovska, T., Shterjova Dushkovska, T., 2023, p. 131.

³⁶⁸ Većina država članica odlučila se za *opt-in* sistem, ali se pravila o fazi postupka u kojoj članovi mogu pristupiti tužbi, kao i rokovi za prijavu, razlikuju od zemlje do zemlje. U nekim državama je potrebno da se pojedinci priključe postupku pre prvog ročišta ili odluke o prihvatljivosti tužbe, dok je u drugim moguće učestvovati i kasnije, čak i nakon što presuda postane pravosnažna. Ovi pristupi variraju u zavisnosti od vremenskog okvira u kojem oštećeni mogu izraziti interes za pridruživanje grupi. Vreme u kojem se omogućava pristupanje grupi u *opt-in* sistemu utiče na njen obim drugačije nego u *opt-out* modelu. Generalno, što ranije u postupku postoji mogućnost prijavljivanja, grupa će biti manja, jer ljudi često ne preduzimaju aktivne korake sami od sebe. Ovaj efekat neaktivnosti dodatno se pojačava ako nije jasno ili sigurno kakvu korist oštećene strane mogu imati od učestvovanja u postupku, što je češće slučaj u ranim fazama postupka nego kasnije. Pored toga, efekat neaktivnosti može biti još izraženiji ako je pojedinačna korist od priključenja postupku mala, kao što je slučaj kod raspršenih šteta. Nije sasvim izvesno u kojoj meri kasniji *opt-in* modeli, poput onih u Francuskoj i Belgiji, koji omogućavaju pristupanje tek nakon donošenja povoljne presude, mogu ublažiti ovaj problem. Takođe, dodatne prepreke, poput složenih prijavnih formulara ili potrebe za dostavljanjem dokumenata, mogu dodatno umanjiti broj učesnika u *opt-in* sistemu. Suprotno tome, kod *opt-out* modela ista dinamika deluje u suprotnom smeru – što ranije u postupku postoji mogućnost isključenja iz grupe i što više napora pojedinac mora da uloži u taj proces, manja je verovatnoća da će to učiniti, što rezultira većim brojem obuhvaćenih oštećenih strana. Veličinu grupe u kolektivnim postupcima dodatno određuje učestalost primene *opt-in* ili *opt-out* mehanizama tokom postupka. Mogućnost prijavljivanja ili isključenja iz postupka može biti ponuđena više puta, na primer, prvo nakon formalne odluke o prihvatljivosti tužbe, a zatim ponovo nakon odlučivanja o materijalnom zahtevu. Takođe, moguće je da se u fazi prihvatljivosti koristi *opt-in* model, dok se u fazi nagodbe primeni *opt-out*, ili obrnuto. Različite kombinacije ovih modela utiču ne samo na veličinu grupe učesnika, već i na dinamiku suđenja i postizanja nagodbi. Collective Redress, A Compare and Contrast analysis of Ten Jurisdictions in the European Union, Digital Freedom Fund, p. 29.

³⁶⁹ Potrošači koji su izričito ili prećutno izrazili volju da budu zastupani u predstavničkoj tužbi ne mogu biti zastupani u drugoj predstavničkoj tužbi, niti mogu podneti pojedinačne tužbe protiv istog trgovca na osnovu iste pravne osnove (član 9(4)). Ovo pravilo podjednako važi za *opt in* i *opt out* modele. Države članice moraju obezbediti da potrošači ne budu dvostruko oštećeni za istu povredu prava od strane istog trgovca (član 9(4)). U slučajevima kada nije moguće identifikovati pojedinačne potrošače koji imaju pravo na naknadu štete, sud ili upravni organ moraju definisati grupu potrošača koja može ostvariti pravo na obeštećenje (član 9(5)). Ova identifikacija se obično vrši opisivanjem okolnosti koje su dovele do povrede prava i uslova za naknadu štete. Član 7(2) Direktive propisuje da kvalifikovani subjekt, prilikom podnošenja predstavničke tužbe, mora sudu (ili upravnom organu) dostaviti dovoljne informacije o potrošačima na koje se tužba odnosi. Inchausti, G., – A new European way to collective redress? Representative actions under Directive 2020/1828 of 25 November, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, 2/21, p. 72-73.

Iako *opt in* model štiti pojedince od prisilnog uključivanja u postupak kolektivne zaštite prava i smanjuje broj neosnovanih tužbi, istovremeno otežava formiranje dovoljno velike grupe za pokretanje postupka. Ovo može ograničiti pristup pravdi, jer tužiocima teže okupljanju dovoljnog broja učesnika, što može obeshrabriti potencijalne tužioce i umanjiti podsticaj tuženima da postignu poravnanje. Pored toga, uvek postoji mogućnost pojedinačnih tužbi onih koji nisu učestvovali u postupku kolektivne zaštite, što dodatno utiče na pravnu sigurnost. Tako, iako *opt in* model pruža veću autonomiju pojedincima i smanjuje rizik od zloupotreba, on istovremeno može umanjiti efikasnost kolektivne pravne zaštite i njenu delotvornost u poređenju sa američkim modelom.

S obzirom na to da je Direktiva (EU) 2020/1828 doneta u nameri usklađivanja zaštite kolektivnih interesa potrošača u Evropskoj uniji, njen stvarni domašaj još uvek ostaje neizvestan zbog fleksibilnosti koju ostavlja državama članicama u primeni. Biće potrebno još vremena da se u potpunosti sagledaju njeni efekti u praksi. Pitanje izbora između *opt in* i *opt out* sistema i dalje nije rešeno na nivou Evropske unije, već je prepušteno nacionalnim zakonodavstvima, što može dovesti do različite efikasnosti zaštite potrošača i drugih oštećenih strana u zavisnosti od jurisdikcije. Direktiva o predstavničkim tužbama razlikuje pristup u zavisnosti od vrste tužbe koju kvalifikovani subjekti podnose. Kod tužbi za utvrđenje i zabranu, primenjuje se *opt out* model, a kada je reč o tužbama za naknadu štete, izbor između *opt in* i *opt out* modela prepušten je državama članicama, koje same određuju koji će sistem primenjivati u svom zakonodavstvu.³⁷⁰

Jedan od ključnih izazova je i pristup pravdi. Ako *opt in* sistem ostane dominantan, kako osigurati da oštećeni pojedinci budu dovoljno informisani i motivisani da se priključe postupku? Ako se, s druge strane, široko primeni *opt out* model, kako sprečiti zloupotrebe i obezbediti da sudovi ne budu preplavljeni masovnim tužbama? Moguće rešenje moglo bi biti uspostavljanje preciznijih kriterijuma za primenu *opt in* i *opt out* modela, uz jasnije smernice o tome kada i u kojim vrstama sporova određeni model treba da bude primaran.

Takođe, otvara se i pitanje finansiranja ovih postupaka. Ako se ne razviju adekvatni mehanizmi podrške oštećenim stranama, uključujući sredstva iz budžeta, fondove za kolektivne tužbe ili podsticaje za advokate i udruženja, postoji rizik da će kolektivna zaštita ostati formalna mogućnost bez suštinskog efekta. Jedno od mogućih rešenja nudi i hrvatsko

³⁷⁰ Miličević, M., 2023, Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača-korak prema djelotvornijoj zaštiti potrošača, *Financije i pravo*, Vol. 11, No. 2, str. 18-19.

zakonodavstvo, koje propisuje da takva naknada ne sme prelaziti 5% vrednosti spora, a u svakom slučaju ne sme iznositi više od 70 evra.³⁷¹

Na kraju, postavlja se i pitanje da li Direktiva 2020/1828 dovoljno precizno definiše kako kolektivni mehanizmi treba da funkcionišu u praksi. Iako ostavlja prostor za prilagođavanje nacionalnim pravnim tradicijama, nedostatak strožih obaveza može dovesti do neujednačenog sprovođenja, gde će u nekim državama kolektivne tužbe biti efikasno sredstvo zaštite, dok će u drugima ostati nefunkcionalne. Stoga je neophodno posmatrati da li će biti potrebna njena eventualna izmena u budućnosti kako bi se obezbedilo da kolektivna zaštita zaista bude dostupna i efikasna u celokupnoj Evropskoj uniji.

Jedno od mogućih rešenja za postizanje ravnoteže između pravne sigurnosti i efikasnosti kolektivne zaštite moglo bi biti uvođenje kombinovanog modela koji bi u određenim situacijama omogućio primenu *opt out* sistema, dok bi u drugim insistirao na *opt in* pristupu. Na primer, kod sporova koji uključuju širok krug oštećenih potrošača sa malim pojedinačnim potraživanjima, *opt out* model bi mogao biti opravdan jer bi osigurao da što veći broj oštećenih dobije naknadu. S druge strane, kod kompleksnijih slučajeva sa značajnim pojedinačnim potraživanjima, gde postoji potreba za aktivnim učešćem članova grupe, primena *opt in* sistema bi bila pogodnija kako bi se osigurala volja učesnika u postupku. U tom kontekstu, bilo bi korisno normativno razmotriti i razviti preciznije kriterijume za razlikovanje sporova u kojima je opravdana primena jednog ili drugog modela. Određivanje toga šta se u konkretnom slučaju smatra „niskim“ ili „značajnijim“ potraživanjem trebalo bi da bude zasnovano na objektivnim parametrima kao što su ukupna vrednost spora i broj oštećenih.

Takođe, smatram da bi bilo korisno uspostaviti jedinstvene minimalne standarde na nivou Evropske unije koji bi se odnosili na informisanje potrošača o mogućnosti priključenja postupcima za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Uvođenje obaveznih obaveštenja kroz digitalne platforme, registre potrošačkih sporova ili čak direktno putem relevantnih privrednih subjekata moglo bi značajno povećati svest i motivaciju potrošača da učestvuju u ovim postupcima. Konačno, smatram da bi bilo korisno uvesti mehanizme nadzora i evaluacije primene Direktive 2020/1828, kako bi se u budućnosti moglo proceniti koje pravne i procesne odredbe daju najbolje rezultate. Evropska komisija bi mogla da uspostavi redovne izveštaje i preporuke za države članice, čime bi se obezbedilo da zaštita kolektivnih interesa potrošača ne

³⁷¹ Vukadinović, S., 2024, Predstavničke tužbe za naknadu štete i zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača: povodom novog zakonskog rešenja iz regiona, *Zbornik radova sa Savetovanja pravnika, XXVII Savetovanje Budvanski pravnički dani*, str. 172.

ostane samo formalna mogućnost, već postane efikasan alat za ostvarivanje prava oštećenih strana.

2.6. REŠENJA SADRŽANA U DIREKTIVI (EU) 2020/1828

Direktiva (EU) 2020/1828 o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača³⁷² ima za cilj da obezbedi da potrošači u Evropskoj uniji mogu da zaštite svoje kolektivne interese putem predstavničkih tužbi, odnosno pravnih postupaka koje pokreću.³⁷³ Što se tiče njenog obuhvata, Direktiva se primenjuje na iscrpnu, ali sveobuhvatnu listu propisa i direktiva (Aneks I uz Direktivu (EU) 2020/1828), koja obuhvata opšta pravila o zaštiti potrošača (poput pravila o nepravničnim ugovornim odredbama, nepoštenim poslovnim praksama i obmanjujućem oglašavanju), kao i sektorska pravila zaštite potrošača u različitim oblastima (kao što su finansijske usluge, putovanja i turizam, energetika, telekomunikacije i medicinska sredstva).³⁷⁴ Međutim, državama članicama ostavljena je mogućnost da predvide primenu odredaba Direktive i na oblasti koje nisu obuhvaćene Aneksom I. Cilj Direktive jeste da obezbedi efikasan mehanizam postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača kako bi potrošači u svim državama članicama mogli da traže i zabranu nezakonitih radnji i naknadu štete³⁷⁵, odnosno postizanje visokog nivoa zaštite potrošača, čime se doprinosi efikasnijem funkcionisanju unutrašnjeg tržišta, kroz usklađivanje određenih aspekata zakona, propisa i administrativnih odredbi država članica koje se odnose na predstavničke tužbe. Razlozi za donošenje ove Direktive su višestruki: unapređenje odvracanja od nezakonitih praksi,

³⁷² Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative action for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC, OJ, L., 4 December 2020, 409/1.

³⁷³ Postoje značajne razlike između početnog predloga Komisije i konačno usvojenog teksta, koji je oblikovan tokom dvogodišnje zakonodavne rasprave. Evropski parlament je 26. marta 2019. godine predstavio svoj izveštaj sa nizom važnih izmena, dok je Savet EU 28. novembra 2019. godine usvojio svoj zajednički stav, koji se u nekim ključnim pitanjima razlikovao od stavova Parlamenta i Komisije. Pandemija Covid-19 dodatno je odložila zakonodavni proces, koji je konačno završen 25. novembra 2020. godine, kada je usvojena Direktiva o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i zamenila je raniju Direktivu 2009/22/EC, koja se odnosila isključivo na zabranu nezakonitih praksi. Evropska unija je ovim zakonodavnim okvirom zauzela znatno sveobuhvatniji pristup u odnosu na druga specifična pravna područja. Na primer, kada je reč o pravu na naknadu štete zbog povreda prava konkurencije na nivou Evropske unije i nacionalnog prava, u preambuli odgovarajuće direktive jasno je navedeno da se od država članica ne zahteva uvođenje mehanizama kolektivne zaštite. Pored toga, povrede pravila o zaštiti konkurencije nisu uključene u Aneks I Direktive o predstavničkim tužbama. Ograničavanje kolektivne pravne zaštite isključivo na oblast potrošačkog prava nema dovoljno utemeljenja, jer postoje slučajevi koji prevazilaze okvire ovog područja. Na primer, skandal s emisijama dizel vozila nije uticao samo na potrošače. Kupci vozničkih parkova, bilo da su u pitanju privatne ili javne kompanije, takođe su pretrpeli štetu. Inchausti, G., 2021, A new European way to collective redress? Representative actions under Directive 2020/1828 of 25 November, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, 2, p. 64. Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 91, 92.

³⁷⁴ Zoroska Kamilovska, T., Shterjova Dushkovska, T., 2023, p. 130.

³⁷⁵ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 175.

smanjenje štete po potrošače na sve globalizovanijem i digitalizovanijem tržištu, osnaživanje potrošača za ostvarivanje svojih prava, doprinos pravednijoj konkurenciji, kao i stvaranje ravnopravnih uslova za trgovce koji posluju na unutrašnjem tržištu EU.

Direktiva propisuje da države članice moraju uspostaviti postupke koji omogućavaju „kvalifikovanim subjektima” da podnose predstavničke tužbe radi zabrane postupanja, naknade štete i drugih vidova pravne zaštite u ime grupe potrošača koji su pretrpeli štetu od trgovca koji je prekršio pravo Evropske unije.³⁷⁶ Predstavničke tužbe u ovom okviru mogu podnositi kvalifikovani subjekti koje države članice imenjuju u tu svrhu, a koji moraju ispunjavati sledeće kriterijume: (1) registrovani su kao pravna lica u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, (2) imaju određeni stepen trajnosti i javne aktivnosti, (3) ne posluju radi sticanja profita i (4) imaju legitiman interes u zaštiti potrošačkih prava, u skladu sa pravom Evropske unije.³⁷⁷ Pored potrošačkih organizacija i nezavisnih javnih tela, kvalifikovani subjekti mogu biti imenovani i *ad hoc*.³⁷⁸ Direktiva propisuje kriterijume koje kvalifikovani subjekti moraju ispunjavati za podnošenje prekograničnih tužbi, dok je kod domaćih predstavničkih tužbi izostavila definisanje tih kriterijuma.³⁷⁹ Razlozi za donošenje direktive su višestruki: jačanje odvrćajućeg efekta protiv nezakonitih praksi, smanjenje štete po potrošače u globalizovanom i digitalizovanom tržištu, osnaživanje potrošača da ostvaruju svoja prava, obezbeđivanje poštene konkurencije i usklađivanje pravila za trgovce unutar jedinstvenog tržišta Evropske unije.³⁸⁰ Usvajanje Direktive o predstavničkim tužbama obavezalo je sve zemlje članice Evropske unije da uspostave mehanizam kolektivne zaštite kolektivnih interesa potrošača, uključujući i pravne sisteme koji su prvobitno pokazivali otpor prema ovom razvoju (kao što su Nemačka i Austrija).³⁸¹

Direktiva (EU) 2020/1828 ne zamenjuje postojeće nacionalne mehanizme kolektivne zaštite, već državama članicama ostavlja mogućnost da kolektivnu zaštitu regulisanu Direktivom uključe u postojeći ili budući nacionalni sistem, ili da je uspostave kao alternativni mehanizam, pod uslovom da je usklađena sa pravilima utvrđenim Direktivom.³⁸² Drugim rečima, države članice imaju slobodu da predstavničke tužbe integrišu u postojeći pravni okvir, da ih uvedu kao deo novog mehanizma ili da uspostave poseban procesni sistem, pod uslovom

³⁷⁶ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 175.

³⁷⁷ Zoroka Kamilovska, T., Shterjova Dushkovska, T., 2023, p. 130.

³⁷⁸ Visscher, L., Faure, M., 2021, A Law and Economics Perspective on the EU Directive on Representative Actions, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 44, No. 3, p. 456.

³⁷⁹ Miličević, M., 2023, str. 13.

³⁸⁰ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 91.

³⁸¹ *Ibid*, p. 87.

³⁸² Dabović Anastasovska, J., 2023, str. 21.

da je najmanje jedan od tih mehanizama usklađen sa Direktivom.³⁸³ Na taj način, Direktiva (EU) 2020/1828 utvrđuje samo minimalne standarde za mehanizme kolektivne pravne zaštite, ostavljajući državama članicama prostor za njihovo dalje oblikovanje.³⁸⁴ Prvenstveno je procesnog karaktera, ali se delimično bavi i materijalnopравnim aspektima, poput određivanja sadržaja tužbi i pravila o rokovima zastarelosti.³⁸⁵

Direktiva (EU) 2020/1828 kolektivni interes potrošača definiše se kao „opšti interes potrošača“, a posebno, u kontekstu mera naknade štete, kao interes određene grupe potrošača“.³⁸⁶ Evropske institucije su od samog početka s oprezom pristupale institutu tzv. kolektivne tužbe (*class action*), nastojeći da izbegnu rizik zloupotreba kolektivnih tužbi i njihovog korišćenja na način koji bi mogao narušiti tržišnu ravnotežu. Najbolji pokazatelj ovog pristupa jeste svesno izbegavanje izraza poput „kolektivne tužbe“ (*collective actions*) i *class actions*, pri čemu je odabran neutralniji termin „predstavničke tužbe“ (*representative actions*). Ipak, iako deluje neproblematično, ovaj izraz može biti neprecizan, jer sistem kolektivne zaštite u Evropskoj uniji ne počiva nužno na klasičnom principu zastupanja.³⁸⁷

U svim kontinentalnim evropskim pravnim sistemima, organizacije za zaštitu potrošača mogu biti kvalifikovane kao predstavnički entiteti koji mogu pokrenuti kolektivne tužbe. Međutim, to ne znači da svaka organizacija ima pravo da bude predstavnik grupe u svim slučajevima. Kolektivne tužbe mogu se podnositi samo od strane organizacija koje ispunjavaju određene uslove, koji se često razlikuju u zavisnosti od vrste zahteva. Kriterijum koji se odnosi na neprofitni karakter organizacije prisutan je u svim pravnim sistemima, jer kontinentalni evropski pravni sistemi žele da spreče situaciju u kojoj entiteti i njihovi advokati zarađuju velike naknade, dok stvarni tužioci dobijaju samo simbolična plaćanja.³⁸⁸ Direktiva (EU)

³⁸³ Nekoliko država članica iskoristilo je ovu mogućnost i proširilo primenu svojih sistema kolektivne zaštite kako bi obuhvatili dodatne povrede prava. Među njima se izdvajaju Austrija, Belgija, Češka, Estonija, Nemačka, Grčka, Holandija, Slovačka i Slovenija. Nasuprot tome, mnoge države članice odlučile su da se striktno pridržavaju zatvorenog spiska oblasti propisanih Direktivom, ograničavajući kolektivnu zaštitu isključivo na pravne oblasti navedene u Aneksu I. Ovaj pristup usvojile su Hrvatska, Danska, Finska, Mađarska, Italija, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Portugal i Rumunija. Države poput Austrije, Estonije, Češke, Nemačke i Holandije usvojile su šire okvire koji se odnose na sve potrošačke sporove, čime postavljaju primer dobre prakse. From Collective Harm To Redress what's new, Newsletter third issue, February 2025, p. 4.

³⁸⁴ Miličević, M., 2023, str. 12.

³⁸⁵ Inchausti, G., 2021, p. 64.

³⁸⁶ Čl. 3. st. 1. tač. 3. Direktive (EU) 2020/1828.

³⁸⁷ Inchausti, G., 2021, p. 65.

³⁸⁸ U okviru Direktive o predstavničkim tužbama, ustanovljeno je šest jasno definisanih kriterijuma koje predstavnici grupa moraju ispuniti kako bi imali pravo da pokrenu prekogranične predstavničke tužbe. Prekogranična predstavnička tužba podrazumeva da kvalifikovani entitet pokreće tužbu u državi članici koja nije ona u kojoj je imenovan. Tačnije, kvalifikovani entiteti moraju (a) biti pravilno osnovani prema zakonodavstvu države članice i imati najmanje 12 meseci stvarnog javnog delovanja u toj oblasti, (b) imati legitimni interes u zaštiti interesa potrošača, što je dokazano njihovom statutarom svrhom, (c) biti neprofitne organizacije, (d) ne smeju biti predmet stečajnog postupka, (e) biti nezavisni, što se dokazuje uspostavljenim procedurama za

2020/1828 propisuje posebne kriterijume koje udruženja ili druge organizacije moraju ispunjavati, poput nezavisnosti, stručnosti, legitimacije i finansijske stabilnosti. Poseban naglasak stavljen je na to da se predstavničkim tužbama štite interesi i prava velikog broja potrošača, koji ovlašćuju nadležna tela da u njihovo ime pokreću postupke. Kako bi ovaj mehanizam bio efikasan, neophodno je da nadležna tela budu u mogućnosti da takve postupke vode na adekvatan način. Kvalifikovani subjekti treba da imaju mogućnost da zahtevaju prekid ili zabranu nezakonitih postupanja, kao i da traže pravne lekove, poput naknade štete, popravke ili sniženja cene, u skladu sa pravom Evropske unije i nacionalnim zakonodavstvom. S obzirom na to da i sudski i upravni postupci mogu biti efikasni u zaštiti kolektivnih interesa potrošača, državama članicama je ostavljena sloboda da odluče da li će se predstavnička tužba podnositi pred sudom, upravnim organom ili u oba postupka, u zavisnosti od relevantnog pravnog okvira ili privrednog sektora.³⁸⁹

Član 1(2) Direktive omogućava državama članicama da zadrže ili usvoje dodatne mehanizme kolektivne zaštite potrošača, pod uslovom da najmanje jedan bude usklađen sa njenim zahtevima. U sistemima sa jednim ili nepostojećim mehanizmom, uticaj Direktive je veći, dok će u državama sa više instrumenata doći do prirodne konkurencije, pri čemu će se prednost dati efikasnijem i usklađenom modelu. Iako harmonizacija ostaje ograničena, Direktiva postavlja tri ključna cilja: (1) obavezno uvođenje kolektivne zaštite za naknadu štete, (2) omogućavanje prekograničnih predstavničkih tužbi, i (3) kontrolu finansiranja postupaka radi sprečavanja zloupotreba.³⁹⁰ Direktiva ostavlja državama članicama da same odluče da li kvalifikovani subjekti mogu tražiti mere zabrane i mere popravljivanja štete u jedinstvenoj predstavničkoj tužbi ili kroz zasebne postupke.³⁹¹

Direktiva (EU) 2020/1828 ostavlja državama članicama da same odluče kome će dodeliti pravo da pokreće domaće predstavničke tužbe, ali traži da se kriterijumi za to usklade sa ciljevima Direktive. Države članice mogu odlučiti da isti kriterijumi važe i za imenovanje kvalifikovanih entiteta koji će pokretati domaće tužbe. Evropski zakonodavac naglašava važnost aktivne uloge organizacija za zaštitu potrošača u obezbeđivanju poštovanja zakona o zaštiti potrošača, ističući da bi sve ove organizacije trebalo da imaju pravo da se kvalifikuju kao entiteti u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.³⁹²

sprečavanje uticaja drugih osoba i sukoba interesa, i (f) objavljivati određene informacije na svojoj veb stranici. Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 98.

³⁸⁹ Dabović Anastasovska, J., 2023, str. 22.

³⁹⁰ Inchausti, G., 2021, p. 66.

³⁹¹ Miličević, M., 2023, str. 16.

³⁹² Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, pp. 98-99.

Drugi ključni cilj Direktive jeste uvođenje kompenzatorne kolektivne zaštite na nivou Evropske unije, imajući u vidu da je zabrana postupanja (*injunctive relief*) kao mehanizam zaštite potrošačkih interesa prisutan još od 1998. godine. Sledeći smernice Preporuke 2013/396/EU, evropski zakonodavac se detaljnije bavi pravnim sredstvima u postupcima zaštite kolektivnih interesa potrošača, jasno razdvajajući zabranu postupanja i kompenzatornu zaštitu.³⁹³ U tom smislu, Direktiva (EU) 2020/1828 propisuje da kvalifikovani subjekti imaju pravo da traže najmanje sledeće mere: 1) mere zabrane; 2) mere popravljivanja štete.³⁹⁴ Član 8. stav 1. Direktive (EU) 2020/1828, u kontinuitetu sa režimima iz 1998. i 2009. godine, pravi razliku između privremenih i konačnih mera.³⁹⁵ U tom smislu, mere zabrane su dostupne u obliku: privremene mere za prestanak prakse ili, prema potrebi, zabranu prakse za koju se smatra da predstavlja povredu prava ili interesa potrošača i konačne mere za prestanak prakse, ili prema potrebi, zabranu prakse za koju je utvrđeno da predstavlja povredu prava ili interesa potrošača.³⁹⁶ Pored toga, u skladu sa Direktivom iz 2009. godine, mere zabrane postupanja mogu uključivati i obavezu objavljivanja odluke o zabrani u celosti ili delimično, ili objavljivanje ispravke (*corrective statement*).³⁹⁷ U praksi, to često podrazumeva i pokrivanje troškova objavljivanja, osim ako ih trgovac dobrovoljno ne snosi.³⁹⁸

Direktiva (EU) 2020/1828 zadržava raniju odredbu o prethodnim konsultacijama³⁹⁹, omogućavajući državama članicama da zahtevaju da kvalifikovani subjekti pre podnošenja tužbe za zabranu postupanja najpre pokušaju rešiti povredu putem pregovora sa trgovcem. Ako trgovac ne prestane sa povredom u roku od dve nedelje, kvalifikovani subjekt može odmah podneti predstavničku tužbu. Ovaj mehanizam može smanjiti troškove postupka i ubrzati zaštitu potrošača. Dalje, Direktiva unosi nove odredbe koje proširuju i unapređuju sistem zabrana postupanja, uključujući: (1) mogućnost donošenja deklarativnih odluka kojima se utvrđuje da određena praksa predstavlja povredu prava potrošača⁴⁰⁰, što može poslužiti kao osnova za naknadne tužbe za naknadu štete; (2) zabranu uslovljavanja zabrane postupanja dokazivanjem stvarne štete ili namere trgovca⁴⁰¹, čime se naglašava da ova mera ima preventivnu i regulatornu funkciju, nezavisno od konkretnih posledica povrede⁴⁰²; (3)

³⁹³ Inchausti, G., 2021, p. 70.

³⁹⁴ Čl. 7. st. 4. Direktive (EU) 2020/1828.

³⁹⁵ Inchausti, G., 2021, p. 71.

³⁹⁶ Čl. 8. st. 1. u vezi čl. 2. st. 1. Direktive (EU) 2020/1828.

³⁹⁷ Čl. 8. st. 2. tač. b. Direktive (EU) 2020/1828.

³⁹⁸ Inchausti, G., 2021, p. 71.

³⁹⁹ Čl. 8. st. 4. Direktive (EU) 2020/1828.

⁴⁰⁰ Čl. 8. st. 2. tač. a. Direktive (EU) 2020/1828.

⁴⁰¹ Čl. 8. st. 3. Direktive (EU) 2020/1828.

⁴⁰² Inchausti, G., 2021, p. 71.

isključenje *opt in* modela za ove tužbe⁴⁰³, jer se zabrana postupanja odnosi na zaštitu tržišta u celini, a ne na individualne potrošače. U skladu sa ranijim režimom, države članice moraju obezbediti efikasan sistem izvršenja zabrana, uz kazne koje su efikasne, srazmerne i odvraćajuće⁴⁰⁴, pri čemu se zahteva da sankcije budu realno primenjive i da države obezbede dovoljne resurse za njihovu primenu.⁴⁰⁵

Naknada štete potrošačima pogođenim nezakonitom praksom može se ostvariti različitim pravnim sredstvima, u zavisnosti od specifičnih okolnosti slučaja. Direktiva uvodi širok pojam „mera popravljjanja štete“ (*redress measures*), koji obuhvata različite oblike pravne zaštite, kao što su naknade štete, popravka, zamena, sniženje cene, raskid ugovora ili povraćaj novca, u skladu sa pravom Evropske unije i nacionalnim propisima.⁴⁰⁶ Vrsta dostupnih mera zavisi od prava koja su povređena i pravnih sredstava koje predviđa evropsko i nacionalno zakonodavstvo.⁴⁰⁷

Predstavničke tužbe za zabranu postupanja i naknadu štete pružaju različite oblike pravne zaštite, ali se mogu kombinovati u istom postupku, jer jedna povreda potrošačkih prava može istovremeno zahtevati i sprečavanje nezakonite prakse i naknadu štete. Evropski zakonodavac nastoji da nacionalni propisi ne ograničavaju mogućnost njihovog objedinjavanja. Kako bi se to omogućilo, Direktiva propisuje da države članice mogu dozvoliti kvalifikovanim subjektima da u istoj predstavničkoj tužbi zahtevaju i zabranu postupanja i naknadu štete, čime bi se obe mere integrisale u jedinstvenu sudsku odluku.⁴⁰⁸ Takođe, Direktiva precizira da predstavnička tužba za naknadu štete može biti pokrenuta i bez prethodne sudske ili upravne odluke o postojanju povrede.⁴⁰⁹ Dodatno, propisano je da utvrđenje da određena praksa predstavlja povredu prava i spada u mere zabrane postupanja⁴¹⁰, ali to ne sprečava da se istovremeno traži i naknada štete.⁴¹¹

Evropska unija je 4. decembra 2020. godine objavila Direktivu o predstavničkim tužbama u svom Službenom listu.⁴¹² Od stupanja na snagu Direktive (EU) 2020/1828 u decembru 2020. godine, države članice su imale rok do 25. decembra 2022. godine da je prenesu u nacionalno

⁴⁰³ Čl. 8. st. 3. Direktive (EU) 2020/1828.

⁴⁰⁴ Čl. 19. st. 1. Direktive (EU) 2020/1828.

⁴⁰⁵ Inchausti, G., 2021, p. 71.

⁴⁰⁶ Čl. 9. st. 1. Direktive (EU) 2020/1828.

⁴⁰⁷ Inchausti, G., 2021, p. 73.

⁴⁰⁸ Čl. 7. st. 5. Direktive (EU) 2020/1828.

⁴⁰⁹ Čl. 9. st. 8. Direktive (EU) 2020/1828.

⁴¹⁰ Čl. 8. st. 2. tačka a. Direktive (EU) 2020/1828.

⁴¹¹ Inchausti, G., 2021, p. 74.

⁴¹² Steennot, R., 2024, The Transposition of the Representative Actions Directive in Belgium, Bruylant, *Revue europeenne de droit de la consommation, European Journal of Consumer Law*, 2, p. 185.

zakonodavstvo i o tome obaveste Komisiju.⁴¹³ Više od dve godine nakon roka za transpoziciju (februar 2025. godine), četiri države članice Evropske unije (Bugarska, Francuska, Luksemburg, Španija) još uvek nisu prenele Direktivu (EU) 2020/1828 u svoje nacionalno zakonodavstvo.⁴¹⁴

2.7. PRAVNA REGULATIVA KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U POJEDINIM DRŽAVAMA

U okviru drugog dela disertacije istražuju se pravni sistemi drugih država kako bi se analizirali i uporedili njihovi pristupi kolektivnoj zaštiti potrošača sa važećim rešenjima u Srbiji. Polazište za ovu analizu predstavlja Direktiva (EU) 2020/1828 Evropskog parlamenta i Saveta, kojom se uspostavlja zajednički evropski okvir za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Za potrebe uporedne analize odabrani su pravni sistemi Švedske, Belgije, Holandije, Francuske, Nemačka, Slovenija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Crna Gora. Ove države predstavljaju reprezentativan uzorak različitih modela kolektivne zaštite potrošača unutar evropskog pravnog prostora. Svaka od njih primenjuje specifične pravne, institucionalne i procesne mehanizme u ostvarivanju kolektivne zaštite, što omogućava sagledavanje raznovrsnosti postojećih rešenja u praksi.

Odabrane zemlje odlikuju se razvijenim zakonodavstvom, bogatom pravnom praksom i dostupnom stručnom literaturom, što pruža pouzdanu osnovu za analizu i omogućava identifikovanje prednosti i nedostataka pojedinih rešenja. Prve analizirane države predstavljaju razvijene evropske pravne sisteme sa dugogodišnjom praksom u oblasti kolektivne zaštite potrošača, koje omogućavaju sagledavanje različitih normativnih i institucionalnih modela u okviru evropskog prava. Dodatno, u analizu su uključene i države iz regiona, budući da se radi o zemljama koje su geografski, istorijski i pravno bliske Republici Srbiji, često sa sličnim pravnim tradicijama i nasleđem, ali i sa različitim stepenom usklađenosti sa pravom Evropske unije. Njihovo uključivanje omogućava sagledavanje specifičnih izazova i rešenja u pravnim sistemima koji su u različitim fazama evropskih integracija i reformi pravne zaštite potrošača, što pruža posebno relevantne komparativne uvide za unapređenje domaćeg pravnog okvira. Ovakav komparativni pristup doprinosi dubljem razumevanju pravaca razvoja kolektivne

⁴¹³ Maganić, A., 2023, str. 146, fn. 7. Vid. čl. 24. Direktive (EU) 2020/1828.

⁴¹⁴ From Collective Harm to Redress what's new, Newsletter third issue, February, 2025, p. 2.

zaštite potrošača i otvara mogućnosti za identifikaciju dobrih praksi koje bi mogle biti relevantne i za unapređenje domaćeg pravnog okvira.

2.7.1. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Švedskoj

Istorijski posmatrano u švedskom zakonodavstvu⁴¹⁵ 2002. godine su omogućeni različiti oblici kolektivnih tužbi. Pored toga što pojedinac može pokrenuti kolektivnu tužbu, mogućnost za pokretanje postupka u ime grupe imaju i organizacije, poput udruženja za zaštitu potrošača, kao i organi koje imenuje država.⁴¹⁶ Sa aspekta pravne zaštite, tužbe se mogu podneti radi izricanja zabrana i/ili radi dosuđivanja novčane naknade štete. Navedeni zakon reguliše samo procesnopravne apskete. Takođe, zakon nema ograničen materijalni opseg primene (*ratione materiae*), te se može primenjivati i na pravne oblasti u kojima postoji mogućnost nastanka sporova pogodnih za kolektivnu zaštitu potrošača. Postoji nekoliko ključnih uslova za pokretanje kolektivne tužbe i to su: (1) postojanje zajedničkog pravnog ili činjeničnog osnova za sve članove grupe, bez značajnih individualnih razlika među njihovim zahtevima, (2) grupa mora biti jasno definisana, (3) podnosilac tužbe mora imati dovoljan interes da zastupa celu grupu, (4) mora se dokazati da je kolektivna tužba najprikladniji postupak u konkretnom slučaju, u poređenju sa drugim mogućim pravnim mehanizmima.⁴¹⁷ Postupak kolektivne tužbe prema reformi iz 2003. godine zasniva se na *opt in* modelu što znači da je za uključivanje u grupu potrebno da pojedinci formalno podnesu zahtev, nakon što sud objavi obaveštenje.⁴¹⁸ Sud potom sastavlja listu članova grupe koji su se priključili postupku (*opt in*). Predstavnik grupe ovlašćen je da zaključuje poravnanja u ime grupe, ali svako poravnanje mora biti potvrđeno od strane suda.⁴¹⁹ Identitet predstavnika grupe ključan je za troškove postupka. Prema švedskom pravu, primenjuje se pravilo da strana koja izgubi postupak snosi troškove (*loser pays rule*). Ako grupa izgubi slučaj, predstavnik može biti obavezan da plati sudske troškove protivne strane, uključujući advokatske naknade.⁴²⁰ Uobičajeno, ostali članovi grupe ne snose troškove, ali rizik od plaćanja svih troškova može odvratiti tužioce od pokretanja kolektivne tužbe. U prvih pet godina od stupanja na snagu

⁴¹⁵ Group Proceedings Act 2002, Svensk författningssamling, 2002:599.

⁴¹⁶ Fairgrieve, D., Howells, G., 2009, Collective Redress Procedures-European Debates, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, No. 2, p. 383.

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ Više videti: Micklitz, H. W., Stadler, A., 2006, Development of collective legal actions in Europe, especially in German civil procedure, *The European Business Law Review*, Vol. 17, No. 5, str. 1482.-1485.

zakona⁴²¹, podneto je devet kolektivnih tužbi, od kojih su osam pokrenuli privatni pojedinci, dok su organizacije bile znatno manje aktivne. Predložene su reforme, naročito u vezi sa pitanjem finansiranja, kao i uvođenje *opt out* modela u određenim okolnostima. Zvanična vladina revizija je pokrenuta sa ciljem da se oceni funkcionisanje Zakona o kolektivnim postupcima tokom prvih pet godina njegove primene.⁴²²

Iako pravo na pokretanje postupka imaju pojedinci i privatne organizacije koje zastupaju određene interese, zaštita kolektivnih prava potrošača pre svega je poverena ombudsmanu za zaštitu potrošača.⁴²³ U Švedskoj, potrošački ombudsman je generalni direktor i šef Švedske potrošačke agencije (*Konsumentverket*). Ombudsmana imenuje vlada i povereno mu je da pokreće postupke radi zaštite interesa potrošača na osnovu različitih zakona o zaštiti potrošača.⁴²⁴ Na primer, ombudsman je glavni nosilac pokretanja postupaka za izricanje zabrana u skladu sa Zakonom o ugovornim uslovima u potrošačkim ugovorima. Samo ukoliko ombudsman odluči da ne pokrene postupak, druga ovlašćena lica, kao što su organizacije za zaštitu potrošača, mogu podneti tužbe za izricanje zabrane. Pored toga, Švedska agencija za zaštitu potrošača bila je jedini kvalifikovani subjekt u Švedskoj koji je mogao pokretati postupke za prekogranična povređivanja interesa potrošača u skladu sa Direktivom 2009/22/EZ. Konačno, ombudsman za zaštitu potrošača je određeni državni organ nadležan za pokretanje tzv. javne kolektivne tužbe. Takva tužba treba da se pokrene samo ukoliko je malo verovatno da će privatna ili organizaciona kolektivna tužba biti pokrenuta i ukoliko postoji poseban javni interes za pokretanje javne kolektivne tužbe.⁴²⁵

Takva javna grupna tužba treba da se pokrene samo ako nije verovatno da će biti pokrenuta privatna ili grupna tužba, a postoji poseban javni interes za pokretanje javne grupne tužbe.⁴²⁶ Iako je švedski sudski postupak kolektivne tužbe iz 2002. godine privukao veliku pažnju, Ombudsman za zaštitu potrošača, kao i organizacije potrošača i zaposlenih, već više od deset godina imaju mogućnost da pokreću „grupne postupke“ pred Odborom za javne žalbe (*Public Complaints Board – PCB*).⁴²⁷

⁴²¹ Group Proceedings Act 2002, Svensk författningssamling, 2002:599.

⁴²² Fairgrieve, D., Howells, G., 2009, pp. 383-384.

⁴²³ Posebnost ovog sistema, posebno u Danskoj i Norveškoj, jeste da se zasniva na *opt-in* principu, ali sud može odlučiti da primeni *opt-out* model kao izuzetak. To se dešava kada je očigledno da su pojedinačne tužbe neisplative zbog niske vrednosti pojedinačnih potraživanja i kada bi *opt-in* model bio neefikasan za rešavanje ovakvih sporova. Zoroska Kamilovska, T., Shterjova Dushkovska, T., 2023, 2, p. 131.

⁴²⁴ Bakardjieva Engelbrekt, A., 2018, *Effectiveness and Enforcement of Consumer Law in Sweden* in H-W Micklitz, H. W., Saumier, G., (ed.), *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law*, Springer pp. 613, 620.

⁴²⁵ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 103

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ *Public Complaints Board* je državno telo sastavljeno od predstavnika poslovnog sektora i potrošačkih organizacija, kojim predsedava pravnik zaposlen u državnoj službi, a njegova glavna funkcija je razmatranje žalbi

2.7.2. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Belgiji

U Belgiji su tokom 2009. i 2010. godine predložena predložena tri nacrt zakona o kolektivnim tužbama, ali nijedan nije usvojen zbog nedostatka političkog konsenzusa.⁴²⁸ Prvi predlog potekao je od Ministarstva za zaštitu potrošača i zasnivao se na dvostrukom pristupu: delu koji predviđa vansudsko poravnanje (zasnovano na holandskom Zakonu o kolektivnim poravnanjima) i delu koji predviđa sudski postupak (zasnovano na modelu kolektivne tužbe u Kvebeku).⁴²⁹ Time bi se uspostavio pravi *opt out* model kolektivne tužbe. Drugi predlog je predviđao *opt in* model kolektivne tužbe koji bi se sastojao iz dve faze: 1) faze tokom koje bi se rešavala zajednička pitanja i u okviru koje bi članovi grupe morali da pristupe postupku (*opt in*) i 2) faze tokom koje bi se rešavala pojedinačna pitanja.⁴³⁰

Treći predlog potekao je od Flamanskog advokatskog saveta. Prema ovom predlogu, kolektivna tužba bi se podnosila okružnom sudu, koji u Belgiji predstavlja poseban sud nadležan za rešavanje sporova o nadležnosti između svih sudova prvog stepena. Okružni sud bi imao zadatak samo da potvrdi kolektivnu tužbu, a zatim bi predmet ustupio nadležnom sudu prvog stepena koji bi odlučivao o osnovanosti tužbenog zahteva.⁴³¹ Voet ističe da neuspešna nastojanja ukazuju na različite pravne i političke poglede na uvođenje kolektivnih tužbi u belgijski pravni sistem i na izazove u pronalaženju odgovarajućeg modela koji bi zadovoljio sve zainteresovane strane.⁴³²

U decembru 2013. godine, belgijska vlada je usvojila nacrt zakona koji bi omogućio kolektivnu zaštitu potrošača, a početkom 2014. godine predlog je podnet Parlamentu. Predlog je podnet parlamentu početkom 2014. godine. Zakon od 28. marta 2014. godine, kojim se uvodi kolektivna tužba potrošača u Zakonik o privrednom pravu (*Code of Economic Law*), objavljen je u Službenom glasilu 29. aprila 2014. godine i stupio je na snagu 1. septembra iste godine.⁴³³ Voet ukazuje da je tadašnji Ministar za zaštitu potrošača istakao da ovaj zakon, zajedno sa Zakonom od 4. aprila 2014. godine o vansudskom rešavanju potrošačkih sporova, ima za cilj

potrošača. Odluke PCB-a imaju isključivo karakter preporuke, dakle nisu pravno obavezujuće niti izvršne, ali ih većina kompanija ipak poštuje. Vid. Hodges, C., p. 12.

⁴²⁸ Taelman, P., Voet, S., 2011, Belgium and Collective Redress: The Last of the European Mohicans, u: Dirix, E, Leleu, Y-H (eds), *The Belgian Reports at the Congress of Washington of the International Academy of Comparative Law*, Bruylant, Brussels, pp. 325-342.

⁴²⁹ Voet, S., 2015, p. 124.

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ Act Introducing a Consumer Collective Redress Action in the Code of Economic Law of 28 March 2014, *Moniteur Belge* of 29 April 2014 (u daljem tekstu: Zakonik o privrednom pravu).

jačanje prava potrošača i unapređenje njihovog pristupa pravdi.⁴³⁴ U tom kontekstu se belgijski zakon izdvaja kao prvi nacionalni propis u vezi sa kolektivnim ostvarivanjem potrošačkih prava.

Knjiga XVII belgijskog Zakonika o privrednom pravu predviđa procesni mehanizam poznat kao kolektivna tužba. Ova tužba može se podneti u ime grupe potrošača, a od juna 2018. godine i u ime malih i srednjih preduzeća, od strane predstavnika grupe. Da bi zastupao grupu, predstavniku grupe nije potrebna prethodna saglasnost članova grupe. Postupak kolektivne tužbe može se pokrenuti pred Privrednim sudom u Briselu, a protiv donete presude može se izjaviti žalba Apelacionom sudu u Briselu.⁴³⁵

Belgijski postupak kolektivne tužbe sastoji se iz četiri faze: faze prihvatljivosti (sertifikacije), obavezne faze pregovora, faze parnice i faze izvršenja. Prema belgijskom zakoniku o ekonomskom pravu, faza prihvatljivosti (sertifikacije) treba da se završi u roku od dva meseca od podnošenja tužbe, ali u praksi traje najmanje nekoliko meseci. Tokom ove faze, sud proverava tri kriterijuma prihvatljivosti: (1) da li moguće kršenje zakona od strane trgovca spada u opseg kolektivne tužbe, (2) da li predstavnički entitet ispunjava zakonske zahteve i odgovara ulozi i (3) da li je kolektivna tužba efikasniji način zaštite od individualne tužbe.⁴³⁶ Postoje i drugi elementi koje sudija može uzeti u obzir (kao što su: potencijalna veličina grupe, postojanje pojedinačne štete koja je dovoljno povezana sa kolektivnom štetom, složenost i pravna efikasnost postupka kolektivne zaštite), ali kako Hodges i Voet navode oni su vrlo opšte prirode. Smatra se da je poslednji kriterijum vrlo diskrecioni.⁴³⁷ U odluci o sertifikaciji koja završava fazu prihvatljivosti, sud bira između sistema *opt-in* ili *opt-out*.⁴³⁸ U Belgiji sudijama je prepušteno da, u skladu sa specifičnostima slučaja, odluče da li će primeniti *opt-in* ili *opt-out* model. Najpre, sud procenjuje da li je u konkretnom slučaju postupak kolektivne tužbe primereniji za rešavanje spora od klasičnog parničnog postupka. Ako utvrdi da kolektivna zaštita predstavlja bolji pristup, sud donosi odluku kojom prihvata kolektivnu tužbu i tada određuje da li će se postupak voditi po *opt-out* ili *opt-in* sistemu. Takođe, sud daje rok u kome potrošači mogu izraziti saglasnost za uključivanje u postupak (*opt-in*) ili, obrnuto, izjaviti da se isključuju iz njega (*opt-out*). Prvi model je obavezan ako se tužbom traži naknada nematerijalne štete, ili kada neki ili svi potrošači u čije ime se tuži nemaju prebivalište u

⁴³⁴ Voet, S., 2015, pp. 124-125.

⁴³⁵ Mucha, J., 2019 (b), p. 97.

⁴³⁶ Mucha, J., 2019 (b), p. 98.

⁴³⁷ Hodges, C., Voet, S., 2018, Delivering Collective Redress: New Technologies, Bloomsbury Publishing, p. 175.

⁴³⁸ Mucha, J., 2019 (b), p. 98.

Belgiji.⁴³⁹ Druga faza je obavezna faza pregovora, koja traje od tri do šest meseci nakon odluke o sertifikaciji. Ako se postigne kolektivno poravnanje, sud ga mora odobriti. U slučaju da do poravnanja ne dođe, počinje treća faza, poznata kao faza parnice. U njoj, sud donosi odluku o osnovanosti predmeta i utvrđuje odgovornost trgovca. Osnovni princip u vezi sa naknadom štete je princip potpune nadoknade, dok kaznene naknade nisu dozvoljene.⁴⁴⁰ Poslednja faza se odnosi na izvršenje sudske odluke i raspodelu naknade (ako je ona dodeljena). Sud imenuje izvršioca koji nadgleda sprovođenje odluke ili poravnanja i dostavlja izveštaj sudu.⁴⁴¹

Uprkos tome što u Belgiji postoji više javnih izvršnih i regulatornih tela (*public enforcers and regulators*) koja mogu igrati ključnu ulogu u rešavanju masovnih problema, njihov fokus je više na odvrćanju nego na restituciji ili građanskim sankcijama. Po pravilu, potrošači mogu tražiti naknadu štete u posebnom postupku, nakon što nadležni organ donese odluku. Ovo je posledica činjenice da su stranke u postupku trgovac koji ne poštuje propise i samo regulatorno ili javno izvršno telo. Kako bi potrošači ostvarili pravo na naknadu štete, moraju koristiti instrumente izvan regulatornog okvira.⁴⁴²

U svetlu naedenog, Voet navodi primer dva belgijska regulatorna tela čije odluke mogu imati uticaj na potrošače. Prvo od njih je Agencija za finansijske usluge i tržišta (*Financial Services and Markets Authority*, u daljem tekstu: FSMA), autonomna javna institucija koja, zajedno s Nacionalnom bankom Belgije, nadzire belgijski finansijski sektor.⁴⁴³ Iako potrošači nisu stranke u postupku, odluka koju donose FSMA, kao i poravnanje zaključeno između nadzornog organa i trgovca koji nije postupio u skladu sa propisima može posredno uticati na potrošače. U okviru takvog poravnanja, trgovac koji ne postupa u skladu sa zakonom može preuzeti obavezu da svojim klijentima isplati određeni iznos novca u vidu kompenzacije.⁴⁴⁴

Prethodno izneto pokazuje da se belgijski model kolektivnog ostvarivanja prava potrošača prvenstveno oslanja na privatnopravne mehanizme. Glavni subjekt koji deluje u ime

⁴³⁹ Radonjić, A., 2021, str. 336.

⁴⁴⁰ Pravila o odgovornosti u belgijskom pravu primenjuju se i u ovim slučajevima, pri čemu osnovno načelo ostaje potpuna i individualna naknada štete. Zakonodavac nije imao nameru da uvede kaznenu odštetu (*punitive damages*), koja bi mogla dovesti do prekomerne naknade. Ovakav pristup podržan je i u Preporuci Evropske komisije, koja naglašava da kolektivna pravna zaštita nije regulatornog karaktera i da je primarna uloga javnog izvršenja prava da spreči i sankcioniše povrede. Mogućnost privatnih lica da pokrenu kolektivne tužbe samo dopunjuje javne mehanizme zaštite. Evropska komisija jasno ističe da cilj kolektivne tužbe treba da bude isključivo naknada štete, dok bi kažnjavanje prekršilaca i preventivni efekat trebalo da budu u nadležnosti javnih institucija. Prema njenom stavu, nije potrebno da kolektivna zaštita na nivou Evropske unije prevazilazi okvir kompenzacije. Kompenzacija koju dobijaju oštećeni u kolektivnim tužbama ne bi smela da bude veća od one koju bi ostvarili kroz pojedinačne postupke. Stoga, kaznena odšteta, koja može dovesti do prekomerne naknade u korist tužilaca i ima primarno odvrćajući cilj, treba da bude zabranjena. Voet, S., 2015, p. 137.

⁴⁴¹ Mucha, J., 2019 (b), p. 98.

⁴⁴² *Ibid.*, p. 101.

⁴⁴³ <https://www.fsma.be/> pristup dana 15.11.2024. godine.

⁴⁴⁴ Mucha, J., 2019 (b), p. 101.

potrošača je organizacija *Test Achats*.⁴⁴⁵ Međutim, treba uzeti u obzir da je broj potrošača uključenih u svaki od ovih slučajeva od velikog značaja – sve u svemu, kolektivne tužbe utiču na stotine hiljada potrošača. Ovo je omogućeno, između ostalog, zahvaljujući mogućnosti suda da bira između *opt in* i *opt out* mehanizma. Korišćenje drugog omogućava uključivanje velikog broja pogođenih potrošača. Prema mišljenju Jagna Mucha, mogućnost da se naknada za potrošače uključi u poravnanje između nadzornog organa i trgovca čini se kao veoma efikasno rešenje koje bi trebalo primeniti i u drugim državama članicama.⁴⁴⁶

Svako kolektivno poravnanje ili sudska odluka o osnovanosti tužbenog zahteva mora definisati obim i oblik kolektivne pravne zaštite. Ova zaštita može biti u naturi, na primer, kroz zamenu neispravnog proizvoda, ili kroz novčanu nadoknadu. Iznos isplate može se odrediti na individualnoj osnovi, što znači da će tuženi morati da isplati pojedinačno utvrđeni iznos svakom potrošaču koji se prijavi, ili, kada to nije moguće ili izvodljivo, na ukupnoj (globalnoj) osnovi. Čak i u *opt-out* sistemu, potrošači koji žele naknadu moraju se prijaviti, a ukoliko je broj prijava nizak, sud odlučuje o preostalim sredstvima.⁴⁴⁷

Tek 18. marta 2024. belgijska Vlada podnela je predlog zakona o sprovođenju Direktive (EU) 1828/2020 parlamentu. Taj predlog je usvojen 18. aprila 2024. godine. Belgijsko zakonodavstvo omogućilo je još 1991. godine određenim subjektima, uključujući i potrošačke organizacije da zahtevaju mere zabrane radi otklanjanja ili sprečavanja povrede prava, a 2014. godine zakonodavac je nekim udruženjima potrošača dao mogućnost da pokreću predstavničke tužbe radi ostvarivanja prava na naknadu štete.⁴⁴⁸ Iako su ova pravila koja su u međuvremenu uključena u Knjigu XVII belgijskog Zakonika o privrednom pravu uglavnom bila usklađena sa odredbama Direktive (EU) 2020/1828 i već pokušavala da obezbede ravnotežu između delotvornih i efikasnih procesnih mehanizama za predstavničke tužbe, s jedne strane, i odgovarajućih zaštitnih mehanizama za trgovce kako bi se izbegle zloupotrebe postupka, s druge strane, ipak su bile potrebne određene izmene radi pune i pravilne implementacije direktive.⁴⁴⁹ Cilj belgijskog zakonodavca bio je da iskoristi obavezu prenosa Direktive (EU) 2020/1828 ne samo radi unošenja neophodnih izmena, već i radi rešavanja postojećih

⁴⁴⁵ Kolektivna zaštita potrošača nije ostvarila očekivane rezultate, budući da je u periodu od 2015. do 2023. pokrenuto svega jedanaest slučajeva. Kao posebno problematična pokazala se dugotrajna faza utvrđivanja prihvatljivosti zahteva, koja je, između ostalog, bila usporena obavezom suda da odlučuje i o sastavu grupe tužilaca. Steennot, R., 2024/2, The Transposition of the Representative Actions Directive in Belgium, Bruylant, *Revue européenne de droit de la consommation, European Journal of Consumer Law*, p. 186.

⁴⁴⁶ Mucha, J., 2019 (b), p. 102.

⁴⁴⁷ Voet, S., 2015, p. 137.

⁴⁴⁸ Steennot, R., 2024, p. 186.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

nedostataka i neusaglašenosti koje ometaju delotvorno ostvarivanje prava potrošača kroz kolektivne tužbe.⁴⁵⁰

Prema prethodno navedenim pravilima, pravo da pokrenu zahtev za zabranu imale su isključivo belgijske potrošačke organizacije koje su bile deo Saveta za zaštitu potrošača.

Prema ranijim pravilima, mogućnost podnošenja zahteva za izricanje mera zabrane u kolektivnom interesu potrošača bila je ograničena na belgijska udruženja potrošača koja su bila predstavljena u Savetu za zaštitu potrošača.⁴⁵¹

U slučajevima kada su bili povređeni kolektivni interesi potrošača iz druge države članice, kvalifikovani subjekti iz te druge države članice imali su pravo da pokreću postupke za izricanje mera zabrane (kako zahteva član 4.1 Direktive (EU) 2020/1828. Iako su kvalifikovani subjekti iz drugih država članica zadržali to pravo, izvršene su izmene u pogledu belgijskih udruženja potrošača koja sada imaju ovlašćenje da pokreću postupke za izricanje mera zabrane. Takođe uvedena je novina kojom se predviđa da se, u domaćim predstavničkim tužbama, pravna lica mogu imenovati kao kvalifikovani subjekti po *ad hoc* osnovi.⁴⁵²

Organizacije koje žele da budu priznate kao belgijski kvalifikovani subjekti koji mogu pokretati predstavničke tužbe, treba da dobiju priznanje od Ministarstva za ekonomska pitanja, koji će proveriti da li su ispunjeni svi uslovi za sticanje tog statusa.⁴⁵³ Pravila uvode identične uslove za kvalifikovane subjekte u cilju pokretanja predstavničkih tužbi, kako u domaćim tako i u prekograničnim postupcima.⁴⁵⁴ Ovi uslovi predstavljaju preslikane zahteve iz člana 4.3. Direktive (EU) 1828/20. Oni, između ostalog, zahtevaju da statut organizacije jasno pokazuje da ona ima legitiman interes za zaštitu potrošača da ima neprofitni karakter i da je nezavisna. Priznanja koja izdaje Ministar nemaju vremenski rok važenja, ali mogu biti povučena u bilo kom trenutku ukoliko više nisu ispunjeni uslovi za priznanje.⁴⁵⁵

Da li su uslovi i dalje ispunjeni proverava se redovno – najmanje jednom u pet godina, i dodatno kad sud utvrdi da subjekt ne ispunjava zakonske kriterijume, ili kada Evropska komisija ili neka druga država članica posumnja u ispunjenost uslova. Radi proširenja mogućnosti za pokretanje predstavničkih tužbi, belgijski zakonodavac koristi mogućnost iz člana 4.6. Direktive (EU) 1828/2020, kojom se omogućava da se pravna lica *ad hoc* proglase

⁴⁵⁰ *Ibid.*

⁴⁵¹ Vid. čl. 7. st 4. za domaće slučajeve i čl. 28. za prekogranične slučajeve Knjige XVII Zakonika o privrednom pravu Belgije.

⁴⁵² Steennot, R., 2024, p. 188.

⁴⁵³ Član XVII.1 §1 Zakonika o privrednom pravu Belgije.

⁴⁵⁴ Steennot, R., 2024, p. 189.

⁴⁵⁵ Član XVII.1/1 Zakonika o privrednom pravu Belgije.

kvalifikovanim subjektima, na njihov zahtev.⁴⁵⁶ U tim slučajevima, kada pravno lice traži da bude imenovano kao kvalifikovani subjekt na ad hoc osnovi, predsednik suda je nadležan da odlučuje o tome da li pravno lice ispunjava kriterijume iz člana 4.3. Direktive (EU) 1828/2020 (uključujući i neprofitni karakter tog pravnog lica). Mogućnost za pravna lica da pokreću postupke radi izricanja mera zabrane u kolektivnom interesu potrošača postoji i bez prethodnog dobijanja priznanja od Ministra.⁴⁵⁷

Uz sve prethodno navedeno, belgijski zakonodavac zadržao je mogućnost da određeni državni organi mogu pokrenuti predstavničke tužbe. Konkretno, nadležni ministar i direktor Ekonomskog inspektorata u okviru Ministarstva za ekonomska pitanja i dalje imaju ovlašćenje da podnose zahtev za izricanje mera zabrane u kolektivnom interesu potrošača, bez potrebe za ispitivanjem da li su ispunjeni kriterijumi koji važe za kvalifikovane privatne subjekte.⁴⁵⁸ Glavna prednost ovakvog pristupa jeste u tome što ostvarivanje prava potrošača putem mera zabrana nije u potpunosti prepušteno privatnim subjektima.⁴⁵⁹

Transponovanjem Direktive (EU) 1828/20, Belgija je proširila katalog povreda koje mogu biti osnov za pokretanje predstavničkih tužbi radi izricanja mera zabrane. U tom smislu obuhvaćen je širi spektar slučajeva, uključujući i one koji proizlaze iz belgijskih nacionalnih propisa, a ne samo iz evropskih direktiva.⁴⁶⁰ Sudovima je dato opšte ovlašćenje da nalože trgovcima ispravku netačnih informacija, što je ranije bilo ograničeno samo na prekogranične slučajeve. Takođe, sudovi sada mogu obavezati trgovce da obaveste potrošače o presudama koje sadrže mere zabrane, osim ako su potrošači već na odgovarajući način informisani putem drugih sredstava⁴⁶¹, ili u slučajevima kada se potrošači ne mogu pojedinačno identifikovati, kao što su zahtevi u vezi sa oglašavanjem širokog doseg. Trgovci koji ne postupe po takvim sudskim nalogima izlažu se krivičnom gonjenju.⁴⁶² Na zahtev, sudovi takođe mogu koristiti svoje opšta ovlašćenja za izricanje novčanih kazni kako bi prinudili trgovce da se povinuju nalogima⁴⁶³

Od 2014. godine, belgijski Zakonik o privrednom pravu omogućava određenim subjektima da traže kolektivno obeštećenje. Zbog pravne složenosti nadležnost za ove postupke imaju samo sudovi u Briselu (Privredni sud i Osnovni sud). Važno je naglasiti da su kolektivne

⁴⁵⁶ Čl. XVII.1 §3 Zakonika o privrednom pravu Belgije.

⁴⁵⁷ Steennot, R., 2024, p. 189.

⁴⁵⁸ Čl. XVII. 7 Zakonika o privrednom pravu Belgije.

⁴⁵⁹ Steennot, R., 2024, p. 190.

⁴⁶⁰ *Ibid.*

⁴⁶¹ Čl. 13. st. 3. Direktive (EU) 1828/2020. Čl. XVII.6 §2 Zakonika o privrednom pravu Belgije.

⁴⁶² Čl. XV.125/1. Zakonika o privrednom pravu Belgije.

⁴⁶³ Čl. 1385. belgijskog Zakona o parničnom postupku.

tužbe za obeštećenje dopuštene samo ako su ispunjena tri kumulativna uslova⁴⁶⁴: kolektivna tužba mora biti zasnovana na povredi jedne od taksativno nabrojanih odredaba sadržanih u Zakoniku o privrednom pravu Belgije; kolektivnu tužbu mora podneti imenovani predstavnik grupe koji ispunjava određene kriterijume; kolektivna tužba mora biti efikasnija od individualnih zahteva.⁴⁶⁵

Belgijski Zakonik o privrednom pravu navodi povrede za koje je moguće tražiti kolektivno obeštećenje, pri čemu je ta lista delimično uža, ali u nekim aspektima i šira od one u Direktivi (EU) 1828/2020.⁴⁶⁶ Ustavni sud je 2016. godine morao da odluči o pitanju da li ograničavanje kolektivne zaštite na povrede taksativno navedenih pravila predstavlja povredu principa jednakosti, te je zaključio da takvo ograničenje nije u suprotnosti s tim principom.⁴⁶⁷ Belgijska sudska praksa zahteva da predstavnik grupe potrošača učini verovatnim kako da je došlo do povrede prava, tako i da su potrošači pretrpeli štetu, jer sama tvrdnja o povredi nije dovoljna za pokretanje predstavničke tužbe.⁴⁶⁸

Predstavničke tužbe za obeštećenje mogu da pokrenu samo tužioci koji su navedeni u članu XVII.39. Zakonika o privrednom pravu Belgije i koje sud smatra prikladnim⁴⁶⁹ Ova dva uslova su kumulativna. Ne postoji opšta pretpostavka da svaka organizacija navedena u članu XVII.39. Zakonika o privrednom pravu automatski ima pravo da pokrene predstavničku tužbu. Belgijski zakonodavac se jasno opredelio za tužioca koji ne postupa u ličnom, već u kolektivnom interesu (*ideological plaintiff*) u cilju obezbeđivanja efikasnosti i kvaliteta kolektivne zaštite potrošača i sprečavanja zloupotreba ili neosnovanih postupaka.⁴⁷⁰ Ograničavanje ovlašćenih subjekata za podnošenje predstavničkih tužbi bilo je predmet ispitivanja pred belgijskim Ustavnim sudom. Međutim, Ustavni sud je zaključio da zakonodavac može opravdano obrazložiti važnost ograničavanja ovlašćenja za zastupanje isključivo na udruženja i državne organe, uzimajući u obzir posebnosti kolektivne pravne

⁴⁶⁴ Čl. XVII. 36 Zakonika o privrednom pravu Belgije.

⁴⁶⁵ Steennot, R., 2024, p. 191.

⁴⁶⁶ Čl. XVII. 37 Zakonika o privrednom pravu Belgije navodi povrede na osnovu kojih je moguće pokrenuti kolektivnu tužbu za naknadu štete. Lista je bila uža jer nije sadržavala upućivanja na sve propise evropskog prava iz Aneksa I Direktive (EU) 2020/1828, S druge strane, lista iz Zakonika o privrednom pravu Belgije je šira od one u Aneksu I Direktive (EU) 2020/1828, jer sadrži brojne odredbe koje ne transponuju evropske direktive, ali pružaju posebnu zaštitu belgijskim potrošačima. Na primer, mogu se navesti pravila u vezi sa prevarom u vezi sa očitavanjem pređenih kilometara pri prodaji polovnih vozila, kao i odredbe koje štite potrošače u vezi sa određenim građevinskim ugovorima. Videti: Steennot, R., 2024, p. 192.

⁴⁶⁷ Steennot, R., 2024, p. 192.

⁴⁶⁸ *Ibid*, p. 193.

⁴⁶⁹ Čl. XVII. 36. Zakonika o privrednom pravu Belgije

⁴⁷⁰ Steennot, R., 2024, p. 194.

zaštite, stručnost imenovanih udruženja, njihove ciljeve i potrebu da se broj tužbi prekomerno ne poveća.⁴⁷¹

Implementacijom Direktive (EU) 2020/1828 belgijski zakonodavac je ostao dosledan modelu tužioca koji ne postupa u ličnom, već u kolektivnom interesu (*ideological plaintiff*). Broj subjekata koji mogu podneti tužbu i dalje je ograničen, iako su uvedene određene izmene u pogledu liste ovlašćenih subjekata i uslova koje oni moraju da ispune. Subjekti ovlašćeni da pokreću kolektivnu tužbu za naknadu štete u velikoj meri ostaju isti kao oni koji imaju ovlašćenje da pokrenu kolektivne tužbe radi izricanja mera zabrane, kako u domaćim, tako i u prekograničnim slučajevima. Konkretno, kolektivni postupak za naknadu štete mogu da pokrenu: kvalifikovani subjekti koje je priznao ministar, kvalifikovani subjekti iz drugih država članica i subjekti koje sud imenuje kao kvalifikovane subjekte po osnovu *ad hoc* rešenja koji su prethodno najmanje 12 meseci bili aktivni u zaštiti prava potrošača.⁴⁷² Pored toga, Ombudsman za zaštitu potrošača zadržava ovlašćenje da vodi pregovore o poravnanju. Načelno, za svaku grupu potrošača može postojati samo jedan predstavnik. Ako se više njih prijavi, sud mora odlučiti koji će biti prihvaćen.⁴⁷³

Kako je ukazano, kolektivna tužba za obeštećenje dozvoljena je samo ako predstavlja efikasnije pravno sredstvo od individualne tužbe.⁴⁷⁴ Sud pri oceni efikasnosti uzima u obzir broj članova grupe, mogućnost njihove identifikacije, postojanje jasno utvrdivih šteta, prirodu i obim događaja koji je izazvao štetu, postojanje istih ili sličnih pravnih osnova, efikasno funkcionisanje suda.⁴⁷⁵ Slučaj *Volkswagen*, pokazuje da nije neophodno da svi članovi grupe pretrpe istu štetu. Prema sudu, takva raznolikost mogla bi se prevazići podelom grupe potrošača na podgrupe. Time se potvrđuje da nije nužno da svi članovi grupe trpe identičnu štetu kako bi kolektivna zaštita bila opravdana.⁴⁷⁶

Član 9. Direktive (EU) 1828/2020 predviđa da mere obeštećenja obavezuju trgovce da potrošačima ponude odgovarajuće pravne lekove, kao što su: naknada štete, popravka, zamena, sniženje cene, raskid ugovora ili povraćaj plaćenog iznosa, u meri u kojoj su te mere prikladne i dostupne prema pravu Evropske unije ili nacionalnom zakonodavstvu. Reinhard Steennot ukazuje da ukoliko je procena individualnog iznosa štete nemoguća, ili je teško ili nesrazmerno utvrditi pojedinačne naknade, sud može odrediti ukupni iznos nadoknade koji se zatim

⁴⁷¹ *Ibid.*

⁴⁷² Čl. XVII.39. Zakonika o privrednom pravu Belgije.

⁴⁷³ Steennot, R., 2024, p. 196.

⁴⁷⁴ Čl. XVII.36. Zakonika o privrednom pravu Belgije.

⁴⁷⁵ Steennot, R., 2024, p. 197.

⁴⁷⁶ *Ibid.*

raspodeljuje među članovima grupe. Takođe, ističe da kaznene naknade nisu dozvoljene, a sud ima široka ovlašćenja u određivanju načina raspodele preostalog iznosa.⁴⁷⁷

U pogledu sastava grupe potrošača, belgijsko pravo je pre implementacije Direktive (EU) 2020/1828 obavezivalo na primenu *opt-in* modela u slučajevima kada se predstavnička tužba odnosila na materijalnu štetu ili kada su oštećeni potrošači imali prebivalište u drugoj državi članici, dok je u ostalim situacijama sud odlučivao koji model – *opt in* ili *opt out* – treba primeniti, zavisno od okolnosti konkretnog slučaja i vrste pretrpljene štete.⁴⁷⁸

Belgijski zakonodavac više ne prepušta sudu odluku o izboru između *opt in* i *opt out* modela, već podstiče predstavnika grupe i trgovca da pokušaju da postignu kompromis o sistemu koji će se koristiti (*opt in* ili *opt out*), o načinu i periodu u kojem potrošač mora da se izjasni o pristupanju grupi. Ipak, za slučajeve koji uključuju potrošače iz drugih država članica ili materijalnu štetu, *opt-in* model ostaje obavezan.⁴⁷⁹ Ako se poravnanje ne postigne, primenjuje se tzv. „kasni *opt in*“, koji predviđa da se potrošači mogu priključiti u roku od četiri meseca od dana objavljivanja sudske odluke o odgovornosti trgovca koji zahteva od potrošača da se aktivno priključe grupi u roku od četiri meseca od objavljivanja odluke suda o odgovornosti trgovca.⁴⁸⁰ Ovaj model doprinosi pravnoj sigurnosti, ali se u literaturi ukazuje da ostaje pitanje da li će dovoljno da motiviše potrošače koji su pretrpeli manju štetu.⁴⁸¹

Faza prihvatljivosti ima ključnu ulogu u kolektivnim postupcima jer služi kao mehanizam filtriranja neosnovanih tužbi i osigurava kvalitet podnetog zahteva. Sud na ovom nivou proverava da li su ispunjeni zakonski uslovi za vođenje postupka i odmah odbacuje tužbe bez izgleda na uspeh. Međutim, prihvatljivost ne mora biti apsolutna – tužba može biti delimično prihvaćena ako je moguće dokazati povredu samo za deo potrošača ili samo u vezi s određenim tvrdnjama.⁴⁸²

Nakon implementacije Direktive (EU) 2020/1828 Zakonik eksplicitno propisuje da se postupak u fazi odlučivanja o prihvatljivosti mora voditi kao kontradiktoran, čime se potvrđuje pravo stranaka na iznošenje i odbranu svojih stavova, kao pravo koje je prethodna sudska praksa već prepoznavala, iako ono nije bilo izričito regulisano u ranijem tekstu zakona.⁴⁸³ Pored toga, uveden je i dvofazni postupak po žalbi, kako bi se izbegla praksa da apelacioni sud odmah odlučuje i o osnovanosti tužbe. U slučaju da apelacioni sud potvrdi odluku

⁴⁷⁷ *Ibid*, p. 198.

⁴⁷⁸ *Ibid*, pp. 199-200.

⁴⁷⁹ *Ibid*, p. 201.

⁴⁸⁰ Čl. XVII.55/1 Zakonika o privrednom pravu Belgije.

⁴⁸¹ Steennot, R., 2024, p. 201.

⁴⁸² *Ibid*, p. 202.

⁴⁸³ *Ibid*.

prvostepenog suda o prihvatljivosti, predmet se vraća tom sudu radi nastavka postupka. Ukoliko apelacioni sud preinači prvobitnu odluku i sam oceni da je tužba prihvatljiva, tada on preuzima dalji postupak. Pravni pisci ukazuju da ovaj mehanizam jača pravnu sigurnost i obezbeđuje doslednu podelu procesnih uloga između sudskih instanci.⁴⁸⁴

Belgijski pravni okvir ne sadrži posebna pravila o finansiranju kolektivnih tužbi, što se smatra da predstavlja jednu od glavnih slabosti sistema i jedan od razloga malog broja pokrenutih postupaka. Troškovi su visoki, a sistem ne dozvoljava naplatu na osnovu uspeha (*contingency fees*), pa sve troškove snosi predstavnik grupe. Ako sud odbaci tužbu kao nedopuštenu, ili se postigne nagodba bez utvrđene odgovornosti trgovca, predstavnik grupe snosi sve troškove. Zbog toga, Reinhard Steennot ukazuje da ovakva finansijska neizvesnost značajno obeshrabruje pokretanje kolektivnih postupaka.⁴⁸⁵ Isti autor ističe da je nadoknada troškova predstavniku grupe moguća je samo ako se postigne nagodba ili ako sud proglasi trgovca odgovornim, ali čak i tada mora se raditi o stvarnim troškovima poput advokatskih i administrativnih, a ne paušalnih iznosa.⁴⁸⁶

Iako je prvobitni predlog zakona predviđao godišnju pomoć od 10.000 evra za svakog predstavnika koji pokrene kolektivni postupak, konačna verzija zakona ne sadrži nikakav oblik finansijske podrške. Steennot ukazuje da zbog navedenog, Belgija praktično ne ispunjava obavezu iz člana 20. Direktive (EU) 1828/2020 da obezbedi da visoki troškovi ne spreče kvalifikovana tela da traže zaštitu.⁴⁸⁷

2.7.3. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Holandiji

Holandski zakonodavac je 1994. godine kodifikovao sudsku praksu Vrhovnog suda Holandije, dajući potrošačkim organizacijama mogućnost da podnose tužbe u interesu drugih lica, radi traženja deklaratorne presude, zabrane (određenog ponašanja) ili objavljivanja sudske odluke.⁴⁸⁸ Wannes Vandenbussche i Piet Taelman ukazuju da su holandska pravila išla dalje od same sudske zabrane, jer su dozvoljavala i donošenje deklarativne presude. Međutim,

⁴⁸⁴ *Ibid*, p. 203.

⁴⁸⁵ *Ibid*, p. 206.

⁴⁸⁶ *Ibid*.

⁴⁸⁷ *Ibid*, p. 208.

⁴⁸⁸ Tzankova, I. N., Kramer, XE., 2021, From Injunction and Settlement to Action: Collective Redress and Funding in the Netherlandsin: Alan Uzelac & Stefaan Voet, Class Actions in Europe: Holy Grail or a Wrong Trail?, Springer, pp. 97, 100.

ukoliko su tužioci želeli da nadoknade svoje gubitke nakon što je doneta deklarativna presuda, morali su i dalje da podnesu individualnu tužbu za naknadu štete.⁴⁸⁹

Godine 2005. uveden je pravni mehanizam koji olakšava kolektivno rešavanje zahteva za naknadu štete u masovnim slučajevima, poznat po skraćenici „WCAM“, od: *Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade/Act on the Collective Settlement of Mass Claims*, a što u prevodu na srpski jezik znači: /Zakon o kolektivnom poravnanju masovnih potraživanja (u daljem tekstu: WCAM). Za primenu kolektivnog poravnanja u Holandiji moraju biti ispunjeni sledeći uslovi: (1) predstavnička organizacija mora biti dovoljno reprezentativna za interese onih u čiju korist je poravnanje zaključeno, (2) reprezentativnost organizacije se procenjuje prema različitim kriterijumima, uključujući druge aktivnosti koje sprovodi u cilju zaštite interesa oštećenih, kao i broj lica koja su joj se pridružila, (3) Apelacioni sud u Amsterdamu dodatno proverava pravičnost iznosa naknade dogovorenog u poravnanju.⁴⁹⁰ Naj taj način je omogućeno tuženim stranama i njihovim predstavnicima da podnesu zahtev Apelacionom sudu u Amsterdamu kako bi se sporazum proglasio obavezujućim za sve oštećene strane na osnovu *opt-out* sistema.⁴⁹¹ Prema ovom sistemu, sporazum o naknadi štete, koji postignu tuženi i predstavnička organizacija u ime oštećenih strana, postaje obavezujući za sve pogođene osobe ukoliko ga odobri nadležni sud, osim za one koji su se izričito izjasnili da ne žele da budu obuhvaćeni sporazumom.⁴⁹² Na postupak kolektivnog poravnanja primenjuje se niz uslova. Predstavnički entitet mora biti dovoljno reprezentativan za interese onih u čiju je korist sporazum zaključen. Reprezentativnost organizacije utvrđuje se na osnovu više kriterijuma, kao što su druge aktivnosti koje organizacija sprovodi radi promovisanja interesa oštećenih strana i broj oštećenih koji su joj pristupili. Apelacioni u Amsterdamu takođe ispituje da li je, s obzirom na okolnosti, iznos naknade dogovoren u poravnanju razuman.⁴⁹³ Nakon što se poravnanje objavi, svi koji žele da se isključe iz sporazuma moraju to učiniti u roku koji odredi sud. Oni koji ne iskažu svoju volju u tom periodu smatraju se obavezanima poravnanjem, čak i ako nisu bili svesni njegovog postojanja.⁴⁹⁴ Iako holandski sistem u određenim aspektima podseća na američki model sudski odobrenih *opt out* kolektivnih poravnanja, važno je istaći da u Holandiji nije moguće podneti kolektivnu tužbu za naknadu štete u slučajevima masovnih delikata. Prema holandskom pravu, fondacije (*stichting*) i udruženja mogu pokrenuti kolektivne

⁴⁸⁹ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 85.

⁴⁹⁰ Fairgrieve, D., Howells, G., 2009, p. 388.

⁴⁹¹ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 90.

⁴⁹² Zoroska Kamilovska, T., Shterjova Dushkovska, T., 2023, 2, p. 131.

⁴⁹³ Fairgrieve, D., Howells, G., 2009, p. 388.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

postupke radi zaštite sličnih interesa drugih osoba, ali u takvim postupcima nije moguće tražiti novčanu naknadu štete.⁴⁹⁵

Navedeni holandski zakon uvodi i koncept „određivanja štete“ (*damage scheduling*), prema kome se naknada štete ne određuje na osnovu individualnih karakteristika tužilaca, već prema osobinama podgrupe kojoj pripadaju.⁴⁹⁶ Fairgrieve i Howells smatraju da ovakav pristup omogućava fleksibilnije i prilagođeno poravnanje, kako bi se bolje rešili zahtevi različitih kategorija oštećenih.⁴⁹⁷

Kako bi se povećala spremnost tuženih strana da prihvate pregovaračko rešenje, 2020. godine usvojen je novi mehanizam, poznat kao „WAMCA“ (*Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie, Act on the Resolution of Mass Damage in Collective Action, Zakon o rešavanju masovne štete u kolektivnim tužbama, u daljem tekstu: WAMCA*), koji omogućava organizacijama da podnesu zahtev za novčanu naknadu štete u ime oštećenih lica.⁴⁹⁸

Holandija je bila među prvim državama koje su implementirale Direktivu (EU) 2020/1828. Režim WAMCA u Holandiji već je imao širi obuhvat od prava potrošača, što je ostalo nepromenjeno. Međutim, nakon implementacije Direktive (EU) 2020/1828 u holandsko zakonodavstvo, uvedena su određena pravila WAMCA koja su specifična za tužbe u kolektivnom interesu potrošača, kao što su dodatni zahtevi u vezi sa nezavisnošću finansiranja predstavnika grupe, kao i isključenje mogućnosti za primenu opcije *opt out* za potrošače koji nisu iz Holandije.⁴⁹⁹ Wannes Vandenbussche i Piet Taelman ukazuju na to da, čak i u pravnim sistemima sa širim pristupom kolektivnoj zaštiti, može doći do razvoja posebnog procesnog prava koje se odnosi na zaštitu potrošača.⁵⁰⁰

Značajno je pomenuti da je Okružni sud u Amsterdamu doneo 15. januara 2025. godine odluku da Fondacija za zaštitu prava na privatnost (*Stichting Bescherming Privacybelangen, u daljem tekstu: SBP*) može nastaviti kolektivnu tužbu protiv kompanije *Google* zbog masovnih kršenja privatnosti. Ovu tužbu podržava holandska organizacija za zaštitu potrošača *Consumentenbond*, koja je članica Bureau Européen des Unions de Consommateurs (u daljem tekstu: BEUC). Cilj postupka je da se obezbedi nadoknada za milione holandskih korisnika *Google*-a koji su bili pogođeni navodnim nezakonitim prikupljanjem i deljenjem njihovih podataka. Sud je odbacio sve prigovore *Google*-a, zaključivši da SBP adekvatno zastupa

⁴⁹⁵ *Ibid*, pp. 388-389.

⁴⁹⁶ *Ibid*, p. 388.

⁴⁹⁷ *Ibid*.

⁴⁹⁸ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 94.

⁴⁹⁹ *Ibid*.

⁵⁰⁰ *Ibid*.

pogođene korisnike i da ima dovoljno podrške za slučaj, s više od 160.000 učesnika. SBP zahteva odštetu od 750 evra po korisniku i traži da sud utvrdi naknadu i a osnovu vrednosti ličnih podataka koje je Google prikupio.⁵⁰¹

2.7.4. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Francuskoj

U Francuskoj je 1988. godine potrošačkim organizacijama omogućeno da pokrenu tužbe protiv preduzeća, kako bi zaustavile nezakonite prakse i uklonile nepoštene odredbe iz potrošačkih ugovora.⁵⁰² Francusko pravo predviđa pet vrsta kolektivnih tužbi za povrede prava potrošača: zabranu nepoštenih poslovnih praksi, uklanjanje nepravičnih ugovornih odredbi, zajedničke predstavničke tužbe, tužbe za naknadu štete nanete kolektivnom interesu potrošača i grupne tužbe koje omogućavaju kolektivnu odštetu.⁵⁰³ Jedna od specifičnosti francuskog prava, na koju potrošačke organizacije mogu da se pozovu još od 1973. godine, jeste pravo da pokrenu građansku tužbu u slučaju da činjenice direktno ili indirektno ugrožavaju kolektivne interese potrošača. Preciznije, ovo pravo omogućava potrošačkim organizacijama da traže naknadu štete izazvane krivičnim delom. Međutim, Wannes Vandenbussche i Piet Taelman ukazuju da priroda ove štete ostaje nejasna, s obzirom na to da nije namenjena nadoknađivanju štete samim potrošačima. Ova naknada štete u kontekstu krivičnog postupka ima za cilj da obezbedi kolektivnu zaštitu interesa potrošača, ali nije usmerena ka ličnoj kompenzaciji oštećenih potrošača.⁵⁰⁴ Drugim rečima, iako organizacije mogu da traže naknadu za štetu koja je prouzrokovana krivičnim delom, sredstva koja se dodele nisu namenjena direktnom obeštećenju pojedinačnih potrošača, već služe opštem interesu zaštite prava potrošača kao grupe. Iz napred navedenog, vidimo da mehanizmi kolektivne pravne zaštite nisu nepoznati u Francuskoj, a posebno se ističu dva ranija instituta: tužbe u kolektivnom interesu (*action d'intérêt collectif*) i zajedničke predstavničke tužbe (*action en représentation conjointe*). Tužbe u kolektivnom interesu omogućavaju potrošačkim udruženjima da pokrenu postupak u slučaju povrede kolektivnog interesa potrošača. Međutim, njihova primena je retka, a pravo na naknadu štete pripada isključivo akreditovanim udruženjima, dok pojedinačni potrošači ne ostvaruju direktnu korist. Šteta koja se nadoknađuje u ovim postupcima razlikuje se od

⁵⁰¹ Bureau Européen des Unions de Consommateurs, From Collective Harm to Redress what's new, Newsletter third issue, February 2025, pp. 4-5.

⁵⁰² Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 84.

⁵⁰³ Azar-Baud, M. J., 2020, French group action lawsuits – Between tradition and modernity, *European Journal of Consumer Law*, 2, pp. 233, 235.

⁵⁰⁴ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 86.

individualne štete potrošača, a sudovi obično dosuđuju skromne iznose.⁵⁰⁵ Zajednička predstavnička tužba, s druge strane, imala je potencijal za širu primenu, ali je i ona bila ograničena. Kao i prethodni mehanizam, ovaj postupak je dostupan samo akreditovanim udruženjima i isključivo u potrošačkim sporovima. Ključna razlika je što omogućava zaštitu individualnih interesa potrošača, ali uz stroge uslove potrebno je da više jasno identifikovanih pojedinaca pretrpi istu vrstu štete od istog trgovca. Ipak, efikasnost ovog modela je ograničena jer svaki pojedinačni potrošač mora pisano ovlastiti udruženje za svaki proceduralni korak i dokazati pretrpljenu štetu, što znatno otežava njegovu primenu.⁵⁰⁶

Rasprave o reformi kolektivnih tužbi u Francuskoj periodično su se vodile tokom proteklih decenija, a jedan od značajnijih pokušaja potekao je iz inicijative predsednika *Žaka Širaka* iz 2005. godine. Njegov predlog, često tumačen kao pokušaj uvođenja američkog modela kolektivnih tužbi u francuski pravni sistem, predstavljao je deo šire tendencije preuzimanja pravnih instituta iz drugih sistema. Početkom 2006. godine predložena su dva zakonska nacrti u Francuskoj, koja su predviđala uvođenje kolektivnih tužbi kroz dvostepeni postupak u kojem bi potrošači delovali preko akreditovanih udruženja. Međutim, nijedan od ovih predloga nije usvojen.⁵⁰⁷ Novi podsticaj za reformu došao je 2007. godine koji je predviđao isključivo *opt in* model, ali je naišao na kritike zbog neefikasnosti i ograničenog obuhvata, jer su bile isključene tužbe za nematerijalnu štetu i lične povrede.⁵⁰⁸ Zakon je povučen iz parlamentarne procedure u januaru 2007. godine zbog nedostatka vremena pred predsedničke izbore. Tokom predsedničke kampanje, *Nicolas Sarkozy* je u početku izražavao rezerve prema kolektivnim tužbama, ali je kasnije ovo pitanje uključeno u njegov program, iako u nepreciznoj formi.⁵⁰⁹ Nakon što je izabran za predsednika, imenovao je ministra koji je podržavao reformu kolektivne pravne zaštite i zatražio izradu modela kolektivne tužbe „na francuski način“. Očekivalo se da će predlog biti deo reforme privrednog prava planirane za 2009. godinu, ali je njegova realizacija zavisila od proceduralnog modela koji bi bio usvojen.⁵¹⁰

Francuski zakonodavac je 2014. godine uveo grupne tužbe (*actions de groupe*) u pitanjima koja se odnose na potrošače i konkurenciju. Sličan mehanizam postojao je već 1992. godine, ali je ranija vrsta tužbi, poznata kao *actions en représentation conjointe*, imala značajan

⁵⁰⁵ Fairgrieve, D., Howells, G., 2009, p. 390.

⁵⁰⁶ *Ibid*, pp. 389-390.

⁵⁰⁷ *Ibid*, p. 391.

⁵⁰⁸ *Ibid*.

⁵⁰⁹ *Ibid*.

⁵¹⁰ *Ibid*, pp. 389-392.

nedostatak koji je sprečavao njen uspeh. Naime, one su zahtevale izričiti mandat najmanje dve osobe koje su pretrpele štetu usled iste situacije.⁵¹¹

Nasuprot tome, grupna tužba, koja je ustanovljena 2014. godine, omogućava ovlašćenim organizacijama da na osnovu principa *opt-in* traže naknadu za štetu ili gubitak nastao usled kršenja prava potrošača. Međutim, obim ove grupne tužbe nije obuhvatio sva kršenja potrošačkih prava, jer je bila ograničena na gubitke koji proizlaze iz povrede zakonskih ili ugovornih obaveza u vezi sa prodajom roba, pružanjem usluga, antikonkurentskim praksama ili iznajmljivanjem nepokretnosti. Dodatno, naknada se mogla potraživati isključivo za materijalne gubitke, dok su fizičke, psihološke i moralne povrede bile isključene iz tog okvira.⁵¹²

Wannes Vandebussche i Piet Taelman ističu da je u Francuskoj je zaštita potrošača bila pionirska tema u oblasti kolektivne zaštite. Od 2014. godine, grupne tužbe su postepeno proširivane na oblasti kao što su odgovornost za zdravlje i proizvod, zaštita životne sredine, borba protiv diskriminacije i zaštita podataka. Iako je francuski zakonodavac 2016. godine uspostavio zajednički procesni okvir za sve ostale grupne tužbe pred sudovima opšte i upravne nadležnosti, grupne tužbe u korist potrošača i dalje su regulisane Zakonom o zaštiti potrošača⁵¹³. Ovo podrazumeva da su grupne tužbe u zaštiti interesa potrošača oslobođene određenih zakonskih zahteva, poput obaveze prethodnog formalnog obaveštenja, koja je obavezna za sve grupne tužbe, osim onih koje se odnose na zaštitu potrošača, zdravlja i odgovornost za proizvode.⁵¹⁴

Nacrt zakona koji sadrži različite odredbe radi usklađivanja sa pravom Evropske unije u oblasti ekonomije, finansija, zaštite životne sredine, energetike, saobraćaja, zdravstva i kretanja ljudi, broj 529, stavljen je na uvid javnosti 31. oktobra 2024. godine.⁵¹⁵ Članovi 14. do 19. pomenutog nacrt zakona predviđeni su radi prenosa Direktive (EU) 2020/1828 u francuski pravni sistem.⁵¹⁶ Dana 27. novembra, Pravnički odbor je izdao mišljenje o nacrtu, predlažući amandman koji značajno proširuje njegov domet. Amandman ne samo da uključuje izmene koje zahteva RAD, kao u prvobitno predloženom tekstu, već i proširuje aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbi i širi režim kolektivnih tužbi tako da obuhvata sve povrede,

⁵¹¹ Vandebussche, W., Taelman, P., 2024, p. 88.

⁵¹² *Ibid.*

⁵¹³ Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle (Act on the modernization of justice for the 21st century), n° 2016-1547, 18 November 2016 (France).

⁵¹⁴ Vandebussche, W., Taelman, P., 2024, pp. 88-89.

⁵¹⁵ Projet De Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, No 529.

⁵¹⁶ Videti: [Projet de loi, n° 529 - 17e législature - Assemblée nationale](#) (pristup dana 25.2.2025. godine).

stvarajući jedinstven okvir za kolektivne tužbe u Francuskoj. Nacrt zakona i predloženi amandmani trenutno su predmet rasprave na javnim sednicama vodećeg odbora koji rukovodi ovim predmetom, a javne sednice su održane 22. januara, 17. februara i 18. februara 2025 godine. Pravni komitet je 27. novembra izdao mišljenje o nacrtu i predložio amandman kojim se proširuje njegov obuhvat. Pored sprovođenja izmena predviđenih Direktivom (EU) 2020/1828, amandman dodatno proširuje pravo na pokretanje kolektivnih tužbi i uspostavlja jedinstven okvir za kolektivnu pravnu zaštitu u Francuskoj, čime su obuhvaćena sva kršenja. Nacrt zakona i predloženi amandmani su i dalje predmet rasprave, a javne sednice Narodne skupštine su održane 22. januara, 17. februara i 18. februara.⁵¹⁷

2.7.5. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Nemačkoj

U Nemačkoj je 1. novembra 2005. godine uvedena procedura pilot-presude u sporovima iz oblasti hartija od vrednosti, kako bi se olakšalo rešavanje grupnih tužbi i izbeglo preopterećenje sudova. Ovaj mehanizam uveden je nakon slučaja *Deutsche Telekom*, kada je 15.000 pojedinačnih tužbi zatrpalo Regionalni sud u Frankfurtu. Kada se podnese više tužbi zbog pogrešnih, obmanjujućih ili izostavljenih informacija na tržištu kapitala, sud može odlučiti da razmotri zajednička činjenična i pravna pitanja kroz jednu pilot-presudu. Odluka u tom predmetu ima obavezujući efekat na sve ostale tužbe u okviru istog postupka. Ovaj model predstavlja značajan iskorak u kolektivnoj pravnoj zaštiti u Nemačkoj. Viši regionalni sud (*Oberlandesgericht*) ima isključivu nadležnost za izbor predstavničkog tužioca u pilot-presudi, kao i za rešavanje opštih pravnih pitanja u sporu. Tokom trajanja pilot-postupka, svi povezani prvostepeni postupci se obustavljaju, a stranke u tim sporovima smatraju se trećim licima koja intervenišu u pilot-slučaju. Nakon donošenja odluke u pilot-postupku, sud donosi rešenje koje je obavezujuće za sve povezane predmete, ali samo u delu koji se odnosi na opšta pravna pitanja. Pojedinačna pitanja, poput visine naknade štete, ostaju u nadležnosti prvostepenog suda.⁵¹⁸

Nemački Zakon o modelnim postupcima u oblasti tržišta kapitala (KapMuG) iz 2005. godine uveo je modelni odnosno testni postupak kojim se identifikuju zajednička pravna pitanja u većem broju pojedinačnih slučajeva, njihovo rešavanje pred višim sudom i naknadno rešavanje prethodno obustavljenih pojedinačnih postupaka u skladu sa ishodom testnog

⁵¹⁷ Bureau Européen des Unions de Consommateurs, From Collective Harm to Redress what's new, Newsletter third issue, February 2025, p. 3.

⁵¹⁸ Fairgrieve, D., Howells, G., 2009, pp. 393-394.

slučaja.⁵¹⁹ Voet ukazuje da je KapMuG prvobitno donet kao zakon sa vremenski ograničenim važenjem od pet godina, a 2012. godine je produžen do 2020. uz značajne izmene zakonskog teksta. Ključna izmena proširila je primenu zakona na slučajeve u kojima su informacije vezane za tržište kapitala korišćene pri prodaji i distribuciji finansijskih proizvoda ili pružanju investicionih usluga.⁵²⁰ Takođe, uvedena je mogućnost učesnicima u kolektivnoj tužbi (investitorima) da registruju svoj zahtev kod suda i tuženog i podnesu zahtev za modelni postupak bez potrebe za pokretanjem sudskog postupka, što funkcioniše kao neka vrsta *opt-in* mehanizma. Prednost ovog pristupa je u tome što nastupa zastoј roka zastarelosti dok traje modelni postupak. Ipak, odluka u modelnom slučaju, kao ni eventualna nagodba, nisu obavezujuće za one članove grupe koji su samo registrovali svoj zahtev. Nakon donošenja odluke u modelnom slučaju, oni mogu pokrenuti zaseban građanski postupak. Dodatno, KapMuG omogućava postizanje *opt-out* nagodbe između modelnog tužioca i tuženog, uz sudsko odobrenje. Ova procedura podseća na holandski sistem kolektivnih nagodbi, ali se u ovom slučaju nagodba odnosi isključivo na one članove grupe koji su već pokrenuli građanski postupak.⁵²¹

U 2018. godini, nakon skandala sa emisijama dizel motora, Nemačka je uvela model deklaratorne tužbe za potrošače (*Musterfeststellungsklage*), koji, za razliku od prethodnog mehanizma ograničenog na tržište kapitala, nije vezan za jedan specifičan sektor. Ovaj postupak ima za cilj kolektivno utvrđivanje ključnih činjenica i pravnih pitanja, što može poslužiti kao osnov za naknadne tužbe pojedinačnih potrošača.⁵²² Tužbu bi trebalo da pokrene organizacija za zaštitu potrošača, a potrošači se mogu pridružiti upisivanjem u registar zahteva. Ovaj korak ima efekat obustave roka zastarelosti za njihove zahteve. Kada se donese odluka, ona postaje obavezujuća za sve registrovane potrošače, kao da su sami podneli tužbu. Iako ovaj postupak ne dovodi do direktne naknade štete, Wannes Vandenbussche i Piet Taelman ukazuju da on omogućava potrošačima da uđu u preliminarnu fazu razjašnjenja svojih zahteva bez troškova.⁵²³

U Nemačkoj je Direktiva (EU) 2020/1828 prenetā u njen unutrašnji zakonski okvir. Nemački zakonodavac je integrisao postojeći sistem modelskih deklaratornih tužbi u novi Zakon o sprovođenju prava potrošača (*Verbraucherrechedurchsetzungsgesetz*)⁵²⁴, koji

⁵¹⁹ Voet, S., 2014, European Collective Redress: A Status Quaestionis, *International Journal of Procedural Law*, vol. 4, no. 1, p. 124.

⁵²⁰ *Ibid.*

⁵²¹ *Ibid.*, pp. 124-125.

⁵²² Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 87.

⁵²³ *Ibid.*

⁵²⁴ Verbraucherrechedurchsetzungsgesetz (Consumer Rights Enforcement Act) 8 October 2023 (Germany).

omogućava podnošenje tužbi u formi modelskih deklaratornih tužbi ili tužbi za naknadu štete. Nemački zakon nije ograničen samo na zaštitu prava potrošača prema zakonodavstvu Evropske unije navedenom u Aneksu I Direktive, već se primenjuje na sve zahteve i pravne odnose velikog broja potrošača u odnosu na trgovce. Obuhvat ovog zakona je širi od same Direktive, jer omogućava malim preduzećima (onima sa manje od 10 zaposlenih ili godišnjim prihodom manjim od 2 miliona evra) da takođe koriste predstavničke tužbe, pored potrošača.⁵²⁵

Nakon presude nemačkog Saveznog suda od 18. novembra 2024. godine⁵²⁶, Savez nemačkih potrošačkih organizacija (*Verbraucherzentrale Bundesverband*), članica BEUC-a, pokrenula je 9. decembra 2024. godine kolektivnu tužbu protiv kompanije *Meta Platforms Ltd.* pred Hanzeatskim višim regionalnim sudom u Hamburgu.⁵²⁷ Tužba se odnosi na milionski broj korisnika Facebooka u Nemačkoj koji su pogođeni curenjem podataka iz 2021. godine, kada su lični podaci 533 miliona korisnika širom sveta, uključujući šest miliona iz Nemačke, postali javno dostupni. Ovim pravnim postupkom sprečava se zastarevanje potraživanja do kraja 2024. godine i omogućava potrošačima da traže odštetu od najmanje 100 evra zbog gubitka kontrole nad svojim podacima. Korisnici će moći da se pridruže kolektivnoj tužbi nakon što Savezni organ nadležan za poslove pravosuđa otvori registar potraživanja, što se očekuje tokom 2025. godine.⁵²⁸

2.7.6. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Sloveniji

Donošenjem Zakona o kolektivnim tužbama (*Zakon o kolektivnih tožbah*)⁵²⁹ 26. septembra 2017. godine, Slovenija je prvi put omogućila ostvarivanje kolektivne pravne zaštite u slučajevima masovne štete. Do tada, potrošači su imali pristup samo ograničenim pravnim sredstvima, kao što su zahtevi za zabranu postupanja i deklaratorne tužbe radi zaštite zajedničkih interesa.

Zakon o kolektivnim tužbama pravi razliku između (1) uslova za aktivnu legitimaciju i (2) uslova za reprezentativnost inače ovlašćenog subjekta, pri čemu oba uslova moraju biti

⁵²⁵ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 93.

⁵²⁶ Bundesgerichtshof entscheidet über Ansprüche im Zusammenhang mit einem Datenschutzvorfall beim sozialen Netzwerk Facebook (sog. Scraping), Urteil vom 18. November 2024 - VI ZR 10/2, <https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/2024218.html?nn=17732580>, pristup dana 25.5.2025. godine.

⁵²⁷ Bureau Européen des Unions de Consommateurs, From Collective Harm to Redress what's new, Newsletter third issue, February 2025, p. 4.

⁵²⁸ From Collective Harm to Redress what's new, Newsletter third issue, February 2025, p. 4.

⁵²⁹ Law of Collective Actions (Zakon o kolektivnih tožbah—ZkolT), Official Journal of the Republic of Slovenia No. 51/2017.

ispunjena kako bi predstavnička tužba bila dozvoljena, odnosno potvrđena. Slovenski Zakon o kolektivnim tužbama ne dozvoljava pojedincu da pokrene tužbu u korist cele grupe. Samo ovlašćeni i reprezentativni subjekat može da postupa u ime i za korist svih oštećenih lica, postupajući pravično i razumno u njihovom najboljem interesu.⁵³⁰

S obzirom na to da značajan broj država članica nije do propisanog roka implementirao Direktivu (EU) 2020/1828, Evropska komisija je 27. januara 2023. godine donela paket odluka zbog neimplementacije nacionalnog zakonodavstva sa više direktiva, među kojima je i ova. Među državama kojima je upućeno zvanično upozorenje našla se i Slovenija. Vlada Republike Slovenije je u svom odgovoru navela da se osnovni zahtevi Direktive već prenose kroz postojeći pravni okvir, te da je u pripremi Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o kolektivnim tužbama, kojim će se Direktiva (EU) 2020/1828 u potpunosti implementirati u slovenačko zakonodavstvo.⁵³¹ U tom smislu, Zakon o kolektivnim tužbama u Sloveniji je izmenjen je izmenama i dopunama *Zakona o kolektivnih tožbah*, koja je stupila na snagu 26. januara 2024. godine. Ove izmene su usklađene sa Direktivom (EU) 2020/1828 o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Iako su osnovne odredbe o kolektivnim tužbama ostale slične, uvedene su značajne novine, posebno u vezi sa finansiranjem kolektivnih tužbi od strane trećih lica, proširenjem kruga ovlašćenih podnosilaca tužbi i definisanjem dodatnih kriterijuma za reprezentativnost.⁵³²

Zakon o kolektivnim tužbama u Sloveniji uređuje i kolektivne tužbe i kolektivna poravnanja, uz mogućnost traženja i kompenzacionih i mera zabrane, uključujući i slučajeve iz oblasti konkurencijskog prava.⁵³³ Pravo na pokretanje kolektivne tužbe imaju neprofitne organizacije građanskog prava koje deluju u oblasti zaštite prava potrošača i drugih prava koja su predmet kolektivne zaštite, kao i državni pravobranilac.⁵³⁴ Pored domaćih subjekata, kolektivnu tužbu ili predlog za potvrdu kolektivnog poravnanja u oblasti zaštite potrošača može podneti i subjekt iz druge države članice Evropske unije, pod uslovom da zastupa interese potrošača i da je upisan u registar ovlašćenih subjekata u toj državi. Neophodno je, međutim, da njegov osnivački cilj opravdava podnošenje tužbe u konkretnom slučaju. Ukoliko tužena

⁵³⁰ Krdzic, A., Klobasa, Z., Sajovic, K., Lugaric, S., 2023, Collective Redress in Slovenia: Selected Topics and Related Opportunities for Improvement, *Mass Claims: An International Journal with a European Focus*, no. 2, p. 82.

⁵³¹ Božič, L., 2023, Implementacija directive o potrošniških kolektivnih tožbah v državah članicah, *master rad*, Ljubljana, Pravni fakultet Univerzitetu u Ljubljani, str. 27.

⁵³² Novosti novele Zakona o kolektivnih tožbah (ZKolt-A), dostupno na linku: <https://www.k-p.si/novosti-novele-zakona-o-kolektivnih-tozbah-zkolt-a/>, pristupila dana: 29.3.2025. godine.

⁵³³ Piszcz, A., 2017, Compensatory Collective Redress: Will It Be Part of Private Enforcement of Competition Law in CEE Countries?, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, Vol. 10, No. 15, p. 238.

⁵³⁴ Čl. 4. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

strana dovede u pitanje ispunjenost uslova za podnošenje tužbe u skladu sa Direktivom (EU) 2020/1828, sud je ovlašćen da proveri da li je to lice upisano u registar ovlašćenih subjekata te države, ili posredstvom nacionalne kontakt tačke, zatraži proveru tih činjenica od nadležnih organa države u kojoj je dotični subjekt registrovan.⁵³⁵ Sud odlučuje o tome da li podnosilac zahteva ispunjava uslove reprezentativnosti, odnosno da li je podoban da u postupku zastupa kolektivni interes. Sud u tom slučaju procenjuje da li je konkretni subjekt adekvatan predstavnik grupe, odnosno da li će postupati pošteno, primereno i u najboljem interesu njenih članova. U toj oceni posebno se uzimaju u obzir da li je nezavistan i da nije pod uticajem lica koja nisu članovi grupe, posebno onih koja imaju ekonomski interes za podnošenje kolektivne tužbe ili predloga za kolektivno poravnanje, da li raspolaže finansijskim sredstvima, kadrovskim resursima i pravnim znanjem potrebnim za zastupanje grupe, aktivnosti koje je preduzeo u cilju podizanja svesti o povredi, kao i aktivnosti usmerene ka dobrovoljnom prestanku povrede i nadoknadi štete od strane učinioca, aktivnosti koje je već sproveo u vezi sa pripremom kolektivne tužbe ili poravnanja, kao i organizovanjem oštećenih i komunikacijom sa njima, broj oštećenih koji su podržali njegove aktivnosti u konkretnom slučaju masovne štete, prisutnost u medijima i deljenje informacija o navodnoj povredi prava i nameri da se podnese kolektivna tužba za naknadu štete, eventualna neslaganja između podgrupa unutar grupe, postojanje i aktivnosti drugih ovlašćenih subjekata, kao i prethodno iskustvo u ostvarivanju kolektivnih zahteva.⁵³⁶ Za odlučivanje o kolektivnoj tužbi i predlogu za potvrdu kolektivnog poravnanja nadležni su okružni sudovi prema sedištu viših sudova. U slučajevima kolektivnih postupaka u kojima u prvom stepenu odlučuje sudija pojedinac, sudija može izuzetno predložiti predsedniku višeg suda da se predmet ustupi na odlučivanje veću od tri sudije, ukoliko se radi o složenom predmetu u pogledu pravnih ili činjeničnih pitanja. O predlogu sudije odlučuje predsednik višeg suda rešenjem, protiv kog nije dozvoljena žalba.⁵³⁷ Preostala dva člana veća se određuju prema pravilima sudskog poslovnika o raspodeli predmeta, na dan kada prvostepeni sud primi odluku predsednika višeg suda da je predlog usvojen.⁵³⁸ Bez obzira na prethodnu odredbu, za odlučivanje o kolektivnoj tužbi i predlogu za potvrdu kolektivnog poravnanja u predmetima gde bi, za pojedinačnu tužbu, bio nadležan sud u individualnom radnom sporu, nadležan je sud za radne sporove prema sedištu suda.⁵³⁹ O kolektivnoj tužbi i predlogu za kolektivno poravnanje odlučuje prvostepeni sud u veću koje je

⁵³⁵ Čl. 4. a. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵³⁶ Čl. 5. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵³⁷ Čl. 6. st. 1. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵³⁸ Čl. 6. st. 1. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵³⁹ Čl. 6. st. 2. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

sastavljeno u skladu sa propisima koji uređuju sudove nadležne za radne sporove.⁵⁴⁰ Odredbe navedenog zakona ne utiču na odredbe propisa koji uređuju nadležnost sudova Republike Slovenije u sporovima sa međunarodnim elementom i određivanje prava koje treba da se primeni u sporovima sa međunarodnim elementom.⁵⁴¹

Prema slovenačkom Zakonu o kolektivnim tužbama, sud odlučuje da li će se u konkretnom slučaju primeniti *opt in* ili *opt out* model, uzimajući u obzir sve okolnosti predmeta, a naročito vrednost pojedinačnih potraživanja članova grupe i druge relevantne okolnosti koje su od značaja za odobravanje kolektivne tužbe za naknadu štete.⁵⁴² Slovenački zakon propisuje obaveznu primenu *opt-in* sistema u sledećim slučajevima: (1) kada se makar jedan od zahteva iz kolektivne tužbe odnosi na nematerijalnu štetu, (2) ukoliko najmanje 10% oštećenih potražuje naknadu štete u iznosu većem od 2.000 evra, i (3) za članove grupe koji u trenutku donošenja odluke o odobravanju kompenzacije kolektivne tužbe nemaju prebivalište ili sedište na teritoriji Slovenije.⁵⁴³ Na lica koja nemaju prebivalište ili sedište u Sloveniji uvek će se primenjivati sistem pristupanja grupi putem izričitog pristanka (*opt-in* model).⁵⁴⁴

Vrednost predmeta spora u kolektivnoj tužbi za naknadu štete određuje se u visini od 20% ukupne procenjene vrednosti svih pojedinačnih zahteva članova grupe ili 20% zahteva za isplatu zbirne naknade štete.⁵⁴⁵ U postupku po kolektivnoj tužbi za zabranu postupanja, vrednost predmeta spora, bez obzira na stvarni ekonomski značaj spora, ne sme da prelazi 10.000 evra.⁵⁴⁶ Prilikom određivanja vrednosti spornog predmeta, sud uzima u obzir složenost i značaj predmeta sa stanovišta tužene strane, kolektivnih prava i javnog interesa.⁵⁴⁷

Zakon propisuje pravila o finansiranju kolektivnih tužbi, uključujući mogućnost da treća lica obezbede sredstva za vođenje postupka u zamenu za dogovorenu premiju, koja mora biti razumna i ne sme ugroziti interese članova grupe. Takvo finansiranje mora biti transparentno, bez sukoba interesa i sa dokazom o finansijskoj stabilnosti treće strane. Tužilac je dužan da sudu otkrije izvor sredstava, dok sud može zaštititi poslovne tajne sadržane u ugovoru o finansiranju. Treće lice ne sme imati presudan uticaj na procesne odluke tužioca, a u slučaju agregatne odštete moguće je da deo troškova snose članovi grupe. Ako je premija

⁵⁴⁰ Čl. 6. st. 2. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵⁴¹ Čl. 6. st. 3. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵⁴² Čl. 30. st. 1. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵⁴³ Čl. 30. st. 2. i 3. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵⁴⁴ Čl. 30. st. 3. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵⁴⁵ Čl. 58. st. 1. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵⁴⁶ Čl. 58. st. 2. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵⁴⁷ Čl. 58. st. 3. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

određena kao procenat od dosuđene sume, u sistemu isključenja ona se računa na osnovu stvarno isplaćenih iznosa, uz minimum od 30% u odnosu na punu premiju.⁵⁴⁸

Zakonom je propisano načelo uspeha u sporu (u vezi sa troškovima), što podrazumeva da je stranka koja ne uspe u kolektivnoj tužbi dužna da protivnoj strani nadoknadi nužne troškove postupka, uključujući i one nastale pre podnošenja tužbe, a koji su povezani sa organizovanjem i informisanjem članova grupe o nameri pokretanja postupka.⁵⁴⁹

2.7.7. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Bosni i Hercegovini

Razvoj potrošačkog prava u Bosni i Hercegovini započinje Zakonom iz 2002. godine⁵⁵⁰, koji je obuhvatao opšte i zaštitne odredbe, kao i ključne direktive potrošačkog *acquis-a*. Pored građanskopravnih normi, zakon je sadržao i imperativne javnopravne odredbe. Smatralo se da su pojedine odredbe, posebno one sadržane u članovima 48-100., privremenog karaktera, sve dok ne bude donet novi Zakon o obligacionim odnosima.⁵⁵¹ Ovo je otvorilo značajnu debatu o načinu uređenja potrošačkog prava: da li ga treba kodifikovati u jedinstvenom zakonu ili regulisati kroz posebne zakone, u skladu sa različitim evropskim modelima. U novom Nacrtu zakona o obligacionim odnosima iz 2003. godine bile su predviđene odredbe o zaštiti potrošača, uključujući definicije potrošača i trgovca, norme o elektronskim narudžbinama, opštim uslovima poslovanja i odgovornosti za proizvode.⁵⁵² Međutim, zbog političkih neslaganja, kritika pravničke stručne javnosti i složenosti teksta, ovaj nacrt nije usvojen. Kasniji pokušaji donošenja novog zakona, uključujući Predlog zakona iz 2009. godine, takođe su bili neuspešni. U poređenju sa jugoslovenskim Zakonom o obligacionim odnosima iz 1978. godine, Nacrt iz 2003. sadržao je znatno više članova, što se smatra da je jedan od razloga koji je dodatno otežalo njegovo prihvatanje u pravnoj javnosti.⁵⁵³

⁵⁴⁸ Čl. 59. st. 1-7. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵⁴⁹ Čl. 60. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

⁵⁵⁰ Prvi Zakon o zaštiti potrošača u BiH iz 2002. godine donesen je u kontekstu priprema za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Strategija integracije uključivala je niz ciljeva, poput osiguravanja primene zakona, jačanja institucija za zaštitu potrošača, unapređenja nadzora tržišta i razvoja sistema alternativnog rešavanja sporova. Takođe, naglašena je potreba za edukacijom potrošača i podrškom nevladinim organizacijama. Morait, B., 2021, Materijalnopravne i procesnopravne komponente definisanja prava potrošača u Bosni i Hercegovini, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu. str. 77.

⁵⁵¹ *Ibid*, str. 69.

⁵⁵² Više videti: Meškić, Z., Brkić, A., 2010, Zaštita potrošača od nepravdnih ugovornih odredbi-usklađivanje obligacionog prava BiH sa Direktivom 93/13/EEZ, *Analiza Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 5, str. 53-82.

⁵⁵³ Morait, B., 2021, str. 71-72.

Zaštita potrošačkih prava u Bosni i Hercegovini danas se zasniva na kodifikaciji direktiva potrošačkog *acquis-a* Evropske unije, što je bio dominantan pristup pri izradi Zakona o zaštiti potrošača. U Republici Srpskoj, pored kodifikacije, primenjuje se i parcijalna regulacija kroz posebne zakone, poput Zakona o potrošačkom kreditu i Zakona o nedopuštenom oglašavanju. Sličan pristup prisutan je i u Federaciji BiH, gde su doneti posebni zakoni koji uređuju pojedine oblasti, kao što je zaštita korisnika finansijskih usluga. Međutim, ovakva fragmentacija propisa otežava njihovu primenu i usklađenost.⁵⁵⁴ Neophodno je doneti posebne zakone u skladu sa ustavnim normama, ali istovremeno obezbediti njihovu međusobnu usklađenost kako ne bi došlo do narušavanja osnovnih sloboda na tržištu unutar BiH.⁵⁵⁵

Ombudsman za zaštitu potrošača, osnovan 2006. godine i ustanovljen članom 1000. Zakona o zaštiti potrošača, predstavlja nezavisnu javnu instituciju koju imenuje Savet ministara Bosne i Hercegovine na predlog nadležnog ministarstva. Ova institucija ima ovlašćenje da pokreće postupke pred nadležnim sudovima u vezi sa odštetnim zahtevima koji se odnose na kolektivne interese potrošača.⁵⁵⁶ Iako je institucionalni okvir obiman, njegova efikasnost se ocenjuje kao deklarativna.⁵⁵⁷

Direktiva 2009/22/EC koja je implementirana u Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj, predstavlja važan pravni okvir u ovoj oblasti. Usvajanjem Direktive 2009/22/EC u svoj nacionalni pravni sistem, Bosna i Hercegovina je podigla nivo zaštite potrošača, obezbeđujući efikasnije mehanizme za kolektivnu pravnu zaštitu.⁵⁵⁸ Time se svrstala među zemlje koje su osigurale viši stepen usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti zaštite potrošača. Novi entitetski zakoni o parničnom postupku u Republici Srpskoj (2013) i Federaciji BiH (2015) uveli su poseban postupak za zaštitu kolektivnih interesa, što se može smatrati usklađivanjem sa Preporukom 2013/396/EU o kolektivnim pravnim sredstvima. U oba entiteta dodato je novo poglavlje posvećeno zaštiti kolektivnih interesa, pri čemu su ova dva zakonska teksta u potpunosti usklađena. Ove odredbe mogu imati značajan uticaj na kolektivnu zaštitu potrošača, koja se više ne može razmatrati izolovano od šire problematike kolektivne zaštite u BiH.⁵⁵⁹ S druge strane, u Brčko Distriktu primenjuje se samo sektorski pristup kolektivnoj pravnoj zaštiti, dok Zakon o parničnom postupku Brčko Distrikta ne sadrži

⁵⁵⁴ *Ibid*, str. 72-76.

⁵⁵⁵ Dabović Anastasovska, J., 2023, str. 28.

⁵⁵⁶ Efremova, V., 2018, p. 585.

⁵⁵⁷ Morait, B., 2021, str. 78.

⁵⁵⁸ Efremova, V., 2018, p. 581.

⁵⁵⁹ Povlakić, M., Mezetović Medić, S., 2016, Kolektivna zaštita (potrošača) prema pravu Evropske unije i pravu Bosne i Hercegovine, *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, 14. str. 253-254, 257.

odredbe o posebnim postupcima kolektivne zaštite. U Bosni i Hercegovini, zakoni o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske usklađeni su sa Preporukom 2013/396/EU, ali i dalje ne predviđaju mogućnost naknade štete u takvim postupcima. Oni sadrže jednu „isključujuću“ klauzulu – odredbe o sporovima za zaštitu kolektivnih prava i interesa primenjuju se samo ako ne postoji drugi poseban zakon koji omogućava zaštitu kolektivnih interesa.⁵⁶⁰ Naknada štete u kolektivnoj zaštiti moguća je u skladu sa zakonima o zaštiti potrošača, ali nijedno procesno pitanje u vezi sa kolektivnom zaštitom nije posebno regulisano, osim principa hitnosti.⁵⁶¹

Pre usvajanja izmena u zakonima o parničnom postupku, mehanizmi kolektivne zaštite postojali su i u drugim zakonima, prvenstveno u oblasti zaštite potrošača. Kolektivna zaštita potrošača bila je regulisana Zakonom o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini, a kasnije i Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj. Zakon o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini⁵⁶² pitanje kolektivne zaštite potrošača uređuje kroz samo četiri zakonske odredbe, koje se delimično odnose na kolektivnu sudsku zaštitu, a delimično na alternativno rešavanje sporova. Ovakav normativni okvir nije adekvatan za efikasnu kolektivnu zaštitu potrošača. U Republici Srpskoj kolektivna sudska zaštita obuhvaćena je sa svega dve zakonske odredbe, pri čemu oba zakona predviđaju slične mogućnosti delovanja suda – od nalažanja prestanka štetnih praksi do izricanja mera kao što su objavljivanje presude ili korektivne izjave, kao i penalizacija neizvršenja sudskih odluka.⁵⁶³

Zakoni o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini definišu subjekte ovlašćene za podnošenje tužbi zbog propuštanja i naknade štete. U Zakonu o zaštiti potrošača BiH su Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ombudsman za zaštitu potrošača, Veće za zaštitu potrošača, Konkurencijsko veće BiH, nadležni entitetski organi i organi Brčko Distrikta, Ured za konkurenciju i zaštitu potrošača u FBiH i RS, kao i udruženja potrošača⁵⁶⁴ i inspekcijски organi. Slično, u Republici Srpskoj tu nadležnost imaju Ministarstvo trgovine i turizma, drugi republički organi uprave u okviru svoje nadležnosti utvrđene zakonom koji uređuje stvarnu nadležnost organa uprave, agencije, fondovi i regulatorna tela u okviru svoje

⁵⁶⁰ Efremova, V., 2018, p. 582.

⁵⁶¹ Efremova, V., 2018, pp. 582-583.

⁵⁶² Zakon o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini, *Sl. glasnik BiH*, br. 25/06 i 88/15.

⁵⁶³ Povlakić, M., Mezetović Međić, S., 2016, str. 254.

⁵⁶⁴ Zakon o zaštiti potrošača Bosne i Hercegovine u članu 111(1) propisuje da organizacije za zaštitu potrošača obavljaju aktivnosti zaštite potrošača i da su registrovane kao pravna lica u registru udruženja u skladu sa zakonom. Član 111(2) određuje da su organizacije za zaštitu potrošača neprofitne i nevladine organizacije koje ne mogu obavljati komercijalne aktivnosti. Zakoni Bosne i Hercegovine i oba entiteta propisuju kao preduslov za osnivanje organizacije za zaštitu potrošača da mora imati tri osnivača, koji mogu biti pravna ili fizička lica. Efremova, V., 2018, p. 587.

nadležnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuju njihove nadležnosti, organi jedinica lokalne samouprave, udruženja za zaštitu potrošača, Republička uprava za inspekcijske poslove Republike Srpske i drugi nadležni inspekcijski organi.⁵⁶⁵ Međutim, Ombudsman za osiguranje i Ombudsman za bankarski sistem u Republici Srpskoj nemaju ovlašćenje za podnošenje kolektivnih tužbi.⁵⁶⁶ Posebno je problematično pitanje finansiranja ovih postupaka, s obzirom na to da pojedini organi nemaju obezbeđena sredstva za takve aktivnosti. Zakoni o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini predviđaju mogućnost traženja naknade štete za povredu kolektivnih interesa potrošača, ali ne razjašnjavaju ključna pitanja poput raspodele dosuđenog iznosa ili snosanja troškova postupka. Takođe, ne pravi se jasna razlika između kolektivne tužbe koju pokreću oštećeni potrošači i reprezentativne tužbe koju podnose ovlašćene institucije. Zakonske odredbe zapravo omogućavaju samo reprezentativnu kolektivnu zaštitu, jer potrošači sami, pojedinačno ili kao neformalna grupa, nemaju pravo na pokretanje ovog postupka. Time se postavlja i pitanje pravosnažnosti presude – da li ona obuhvata samo potrošače zastupljene u određenoj organizaciji ili i širu grupu, kao i mogućnost njihovog pridruživanja postupku u svojstvu umešača.⁵⁶⁷

Zakon o zaštiti potrošača Bosne i Hercegovine u članu 120.⁵⁶⁸ daje sudovima nadležnost za vođenje parničnih postupaka u vezi sa kolektivnom zaštitom potrošača. Član 33a istog zakona propisuje da su za parnične postupke u slučajevima zaštite potrošača nadležni sudovi opšte nadležnosti, ali i da posebna nadležnost pripada sudovima u zemlji u kojoj potrošač ostvaruje zaštitu svojih prava. U postupku pred prvostepenim sudovima nadležni su osnovni sudovi u Republici Srpskoj, opštinski sudovi u Federaciji Bosne i Hercegovine, te Osnovni sud u Brčko Distriktu. U drugostepenom postupku nadležni su okružni sudovi u Republici Srpskoj, kantonalni sudovi u Federaciji Bosne i Hercegovine, Apelacioni sud u Brčko Distriktu, te Vrhovni sudovi Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.⁵⁶⁹

Evropska komisija je 2022. godine ocenila da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi priprema u oblasti zaštite potrošača i javnog zdravlja, bez postignutog napretka tokom izveštajnog perioda. Pravna regulativa i dalje počiva na Zakonu o zaštiti potrošača iz 2006. godine, koji zahteva hitnu izmenu radi usklađivanja s propisima Evropske unije, posebno u kontekstu digitalnih tržišta i neujednačene zaštite potrošača zbog fragmentisanog

⁵⁶⁵ Povlakić, M., Mezetović Međić, S., 2016, str. 255.

⁵⁶⁶ *Ibid.*

⁵⁶⁷ *Ibid.*

⁵⁶⁸ Vid. čl. 120. Zakona o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini, *Sl. glasnik BiH*, br. 25/06 i 88/15.

⁵⁶⁹ Efremova, V., 2018, p. 585.

zakonodavstva. Kancelarija poverenice za zaštitu potrošača rešio je 444 pritužbe, uglavnom iz oblasti telekomunikacija i trgovine, i dao 400 pravnih saveta.⁵⁷⁰

2.7.8. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Hrvatskoj

Važeći hrvatski Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača⁵⁷¹ koji je stupio na snagu 25. juna 2023. godine propisuje pravo podnošenja domaće i prekogranične i predstavničke tužbe u postupcima zaštite kolektivnih interesa potrošača i pravila postupka na osnovu kojih sud raspravlja i odlučuje u tim postupcima. Ovim zakonom je u hrvatsko nacionalno zakonodavstvo implementirana Direktiva (EU) 2020/1828⁵⁷², pri čemu se zakonodavac opredelio za donošenje posebnog procesnog propisa, umesto da se odredbe Direktive inkorporiraju u postojeće zakone. Na taj način izbegnuta je fragmentacija pravnih pravila, dok je Zakon o zaštiti potrošača zadržao materijalnopравни karakter. Tako sada Zakon o predstavničkim tužbama i Zakon o zaštiti potrošača predstavljaju dva posebna zakona koja regulišu zaštitu kolektivnih interesa potrošača, dok se opšti procesni i materijalni propisi primenjuju na sva pitanja koja nisu uređena ovim zakonima.⁵⁷³

Hrvatska je odredila sudove kao nadležne za rešavanje sporova pokrenutih predstavničkom tužbom.⁵⁷⁴ Zakonodavac se oslonio na ranija rešenja u vezi sa postupcima zaštite kolektivnih interesa i prava potrošača, prema kojima su ti sporovi bili u nadležnosti privrednih sudova. Dodatno, imajući u vidu da se prema svojoj materiji (*ratione materiae*) ovi postupci odnose na pravna pitanja koja inače spadaju u nadležnost privrednih sudova, smatralo se da su upravo ti sudovi najprimereniji za njihovo rešavanje.⁵⁷⁵ Iz tog razloga, odabir privrednih sudova kao stvarno nadležnih sudova u ovim sporovima predstavlja logičan izbor koji obezbeđuje doslednost i stručnost u njihovom rešavanju.

Pored toga, postoji i izabrana mesna nadležnost, što omogućava tužiocu da podnese tužbu ili pred sudom u sedištu tuženog ili pred sudom mesta u kome je došlo do povrede potrošačkih prava. Ovakva regulativa može doprineti smanjenju sudskih troškova, na primer,

⁵⁷⁰ Dabović Anastasovska, J., 2023, str. 29.

⁵⁷¹ Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, *Narodne novine* br. 59/23.

⁵⁷² Proso, M., Ostojić, F. M., 2023, Zaštita (kolektivnih) interesa i prava potrošača i alternativno rešavanje potrošačkih sporova, *Zbornik radova s IX. Međunarodnog savjetovanja, "Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća"*, br. 20, str. 174.

⁵⁷³ Miličević, M., 2023, str. 13.

⁵⁷⁴ Maganić, A., 2023, str. 151.

⁵⁷⁵ *Ibid.*

kada tuženi ima sedište van Republike Hrvatske, a povreda prava potrošača se dogodila u Republici Hrvatskoj.⁵⁷⁶

Hrvatski zakon propisuje uslove za aktivnu legitimaciju udruženja koje se bave zaštitom prava potrošača, kako bi se obezbedila stručnost i nezavisnost onih koji zastupaju potrošačke interese. Prema članu 8. Zakona, predstavničke tužbe mogu podnositi ovlašćena tela upisana u Spisak ovlašćenih tela za podnošenje predstavničke tužbe, što uključuje udruženja i druge oblike udruživanja.⁵⁷⁷ Ova tela se biraju prema postupku iz člana 9. Zakona, kako bi potrošači unapred znali kome mogu da se obrate za zaštitu kolektivnih interesa i prava. Spisak ovlašćenih tela za podnošenje predstavničke tužbe objavljuje se na zvaničnoj internet stranici Ministarstva privrede i održivog razvoja, nadležnog za poslove zaštite potrošača.⁵⁷⁸ Pored ovlašćenih tužilaca koji su uvršćeni u Spisak ovlašćenih tela za podnošenje predstavničke tužbe, pravo na podnošenje prekogranične predstavničke tužbe imaju i kvalifikovana tela prethodno imenovana u nekoj drugoj državi članici, u cilju pokretanja takvih tužbi pred sudovima ili upravnim organima te države.⁵⁷⁹

Države članice mogu imenovati i javna tela kao kvalifikovane subjekte za podnošenje predstavničkih tužbi⁵⁸⁰, što je hrvatski zakonodavac i učinio, omogućivši im aktivnu legitimaciju. Prema hrvatskom Zakonu o predstavničkim tužbama, javnopravna tela u čijoj su nadležnosti propisi koji se štite navedenim zakonom (u Prilogu I. Zakona⁵⁸¹), a koji su iskazali interes za uključivanjem na predmetni spisak, mogu biti ovlašćeni tužioci u postupku pokrenutom predstavničkom tužbom. Navedeno je moguće pod pretpostavkom da javnopravno telo prethodno nije bilo uključeno u postupak zaštite prava potrošača na temelju propisa zbog koga bi podnošenjem predstavničke tužbe bilo u sukobu interesa.⁵⁸² Takođe, sud može priznati svojstvo tužioca i drugom telu koje ispunjava uslove za ovlašćena tela za podnošenje domaće predstavničke tužbe, ali isključivo za konkretni postupak.⁵⁸³ Postupak izbora ovlašćenih

⁵⁷⁶ Proso, M., Ostojić, F. M., 2023, str. 175-176. Maganić, A., 2023, str. 151-152. Prema kriterijumu opšte nadležnosti, predstavničku tužbu moguće je podneti trgovačkom sudu prema sedištu ili prebivalištu tuženog, kao i sudu na čijem području je došlo ili je moglo doći do povrede propisa. Važeći Zakon o zaštiti potrošača propisivao je šire kriterijume mesne nadležnosti, omogućavajući podnošenje tužbe i sudu na području nastanka štetnih posledica. Međutim, te odredbe su prestale da važe 25. juna 2023. godine, a pitanja nadležnosti sada se uređuju prema Zakonu o predstavničkim tužbama.

⁵⁷⁷ Vukadinović, S., 2024, Predstavničke tužbe za naknadu štete i zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača: povodom novog zakonskog rešenja iz regiona, *Zbornik radova sa XXVII Savetovanja Budvanski pravnički dani*, Udruženje pravika Srbije, str. 162.

⁵⁷⁸ Miličević, M., 2023, str. 14.

⁵⁷⁹ Vukadinović, S., 2024, str. 162.

⁵⁸⁰ Član 4. stav 7. Direktive (EU) 2020/1828.

⁵⁸¹ 66 akata Evropske unije je sadržano u Prilogu I.

⁵⁸² Vukadinović, S., 2024, str. 162.

⁵⁸³ Miličević, M., 2023, str. 15-16.

udrženja ili drugih oblika udruživanja propisao je zakonodavac tako što je predvideo da subjekti koji smatraju da ispunjavaju zakonom utvrđene uslove mogu podneti zahtev nadležnom ministarstvu za upis u Spisak ovlašćenih tela za podnošenje predstavničke tužbe. Nakon podnošenja zahteva, Ministarstvo procenjuje da li udruženje ili drugi oblik udruživanja ispunjava propisane uslove, te donosi odluku o njegovom uključivanju u Spisak ovlašćenih tela. Ova odluka se objavljuje na zvaničnoj internet stranici Ministarstva.⁵⁸⁴

Ovlašćeno telo u Hrvatskoj ima pravo da podnese predstavničku tužbu u tri oblika: za utvrđivanje prava, za zabranu postupanja i za naknadu štete, uključujući imovinsku i neimovinsku štetu nastalu zbog povrede zakona.⁵⁸⁵ Naime, pre donošenja Zakona o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača⁵⁸⁶, putem ovih tužbi se nije mogla neposredno zahtevati naknada štete, već su se takvi zahtevi mogli podnositi tek naknadno, kroz individualne parnice koje su proizilazile iz kolektivne pravne zaštite potrošača, odnosno na temelju pravnosnažnih utvrđenja iz tih postupaka.⁵⁸⁷ Član 13. hrvatskog zakona definiše vrste predstavničkih tužbi koje ovlašćeni subjekti mogu pokrenuti u skladu sa ovim zakonom, a to mogu biti: (1) tužba za utvrđenje, koja se podnosi radi utvrđivanja da je tuženi postupao suprotno odredbama propisa, (2) tužba za zabranu postupanja, kojom se traži zabrana radnji koje predstavljaju povredu propisa iz ovog zakona, (3) tužba za naknadu štete, koja se odnosi na imovinsku i neimovinsku štetu, kao i na isplatu naknade zbog sticanja bez osnova, uzrokovanih povredom propisa. Kod tužbe za zabranu postupanja, tužilac nije dužan da navede iznos štete koju su pretrpeli oštećeni, niti činjenice koje ukazuju na nameru ili nepažnju tuženog, jer one nisu relevantne za ovaj tužbeni zahtev. Takođe, oštećeni ne moraju dati ovlašćenje za zastupanje, s obzirom na to da se ovom tužbom primarno ostvaruje javni interes i može biti neizvesno da li je potrošačima uopšte nastala šteta.⁵⁸⁸ Za podnošenje predstavničke tužbe za naknadu štete potrebno je ispuniti posebne uslove. Tužba mora sadržati spisak oštećenih lica, uz njihove pisane izjave volje za zastupanjem, kao i iznos štete koja im pripada. Spisak oštećenih mora da sadrži njihova imena i prezimena, kao i broj ličnog identifikacionog dokumenta, dok izjava volje mora biti data u pisanom obliku i svojeručno potpisana. Ovaj pristup obezbeđuje preciznost tužbenog zahteva u pogledu iznosa naknade štete i lica na koja se on odnosi. Tužilac je dužan da dostavi spisak oštećenih, koji sadrži samo neophodne podatke

⁵⁸⁴ Vukadinović, S., 2024, str. 164.

⁵⁸⁵ Proso, M., Ostojić, F. M., 2023, str. 176.

⁵⁸⁶ Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, *Narodne Novine* br. 59/23.

⁵⁸⁷ Više videti: Maganić, A., 2020. Pravne posljedice konverzije, *Godišnjak - Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske*, Zagreb, Organizator, str. 1-33.

⁵⁸⁸ Maganić, A., 2023, str. 156.

za njihovu identifikaciju, odnosno imena, prezimena i broj ličnog dokumenta.⁵⁸⁹ U Hrvatskoj pravni režim omogućava sudovima da izbegnu dosuđivanje materijalne štete u okviru kolektivne tužbe, ostavljajući pojedincima mogućnost (i rizik) pokretanja daljih (dugotrajnih i skupih) individualnih tužbi.⁵⁹⁰

Na osnovu člana 13. hrvatskog Zakona o predstavničkim tužbama, proizlazi da kvalifikovani subjekti imaju slobodu u formulisanju tužbenog zahteva – mogu zahtevati mere zabrane i mere popravljjanja štete zajedno ili odvojeno, istaknuti ih samostalno, kumulativno ili u alternativnom obliku. Shodno tome, sadržaj presude će zavisiti od načina na koji je tužbeni zahtev formulisan. Presudom sud može: (1) utvrditi postojanje povrede prava, (2) naložiti tuženom da obustavi nezakonito ponašanje, preduzme mere za otklanjanje njegovih posledica i uzdrži se od sličnog ponašanja ubuduće, (3) obavezati tuženog na naknadu materijalne i nematerijalne štete, (4) naložiti isplatu naknade u slučaju sticanja bez osnova.⁵⁹¹

Takođe, kako bi se obezbedila zaštita kolektivnih interesa potrošača, pasivna legitimacija obuhvata ne samo trgovce, već i druge subjekte čije je postupanje dovelo do povrede, uključujući privredne komore i strukovna udruženja trgovaca koja podržavaju nezakonito ponašanje. Predstavničke tužbe mogu se podneti protiv pojedinih trgovaca, grupa trgovaca iz istog sektora, ali i protiv onih koji promovišu nepoštenu poslovnu praksu, kako je definisano odgovarajućim zakonodavstvom.⁵⁹²

Član 14. hrvatskog zakona propisuje obavezu da se pre podnošenja predstavničke tužbe u pisanoj formi dostavi prethodno upozorenje, kojim se tuženi obaveštava da će tužba biti podneta ukoliko ne prestane sa protivpravnim postupanjem. Cilj ovog upozorenja jeste da se omogući postizanje dogovora između ovlašćenih tela i trgovca, kako bi se izbeglo pokretanje i vođenje sudskog postupka. Propisano je da se predstavnička tužba za utvrđenje i zabranu postupanja ne može podneti pre isteka roka od 30 dana od dostavljanja upozorenja, čime se obezbeđuje razuman vremenski period za pokušaj sporazumnog rešenja spora.⁵⁹³ U Hrvatskoj postoji i zakonska odredba prema kojoj tuženi mora obavestiti sve pogođene potrošače o toku kolektivnog postupka na način koji će obezbediti da obaveštenje blagovremeno stigne do svih potencijalno oštećenih potrošača.⁵⁹⁴

⁵⁸⁹ *Ibid.*

⁵⁹⁰ José Azar-Baud, M., et al., 2024, Collective Redress: A Compare and Contrast Analysis of Ten Jurisdictions in the European Union, Digital Freedom Fund., p. 24.

⁵⁹¹ Miličević, M., 2023, str. 17.

⁵⁹² Proso, M., Ostojić, F. M., 2023, str. 176.

⁵⁹³ *Ibid.*

⁵⁹⁴ José Azar-Baud, M., et al., 2024, p. 15.

Član 18. hrvatskog zakona propisuje hitnost u postupcima koji se odnose na utvrđenje i zabranu protivpravnog postupanja trgovaca, pa je tako sud dužan da održi pripremno ročište u roku od 30 dana od prijema odgovora na tužbu ili isteka roka za odgovor. Hitno postupanje je opravdano već i zbog same mogućnosti da su u ovakvim postupcima ugrošena prava i/ili interesi velikog broja potrošača. Ukoliko se tvrdnje pokažu osnovanim, masovna povreda njihovih prava mogla bi u određenim slučajevima prouzrokovati nenadoknadivu ili teško nadoknadivu štetu, što dodatno opravdava potrebu za hitnim reagovanjem.⁵⁹⁵ Odluka u postupcima koji se odnose na privremene mere, u skladu sa članom 17. Zakona, mora biti doneta i dostavljena u roku od 30 dana od dana pripremnog ročišta. Takođe, drugostepeni sudovi su obavezni da postupaju u hitnom roku, te moraju doneti i dostaviti odluku u roku od 30 dana od prijema žalbe.⁵⁹⁶

Član 15. Zakona daje mogućnost da stranke, pre podnošenja predstavničke tužbe za naknadu štete, predlože rešavanje spora putem medijacije. Time se potrošači podstiču na češće korišćenje postojećih alternativnih mehanizama za rešavanje potrošačkih sporova. Predlog za medijaciju podnosi se jednom od tela nadležnih za alternativno rešavanje potrošačkih sporova, pri čemu se primenjuju propisi o mirenju i alternativnom rešavanju potrošačkih sporova.⁵⁹⁷

Oštećeni potrošači moraju izričito i u pisanom obliku izjaviti volju za zastupanjem ovlašćenom tužiocu kako bi njihove potraživanja prema tuženom bila obuhvaćena predstavničkom tužbom za naknadu štete. Na ovaj način u sistem kolektivne pravne zaštite potrošača uvodi se *opt in* model⁵⁹⁸, što znači da pravo na naknadu štete može ostvariti samo potrošač koji je izričito prijavio svoje učešće u predstavničkoj tužbi za naknadu štete. Ova izjava mora biti data u pisanom obliku i jasno izražena. Važno je napomenuti da potrošači mogu izraziti svoju volju za zastupanjem sve do zaključenja glavne rasprave, kada dolazi do izmene predstavničke tužbe za naknadu štete.⁵⁹⁹

Važno pitanje predstavljaju i finansijska sredstva za vođenje postupka, koja su ključan uslov za uspešnu realizaciju kolektivne pravne zaštite, budući da, iako su ovlašćeni subjekti oslobođeni plaćanja sudskih taksi, i dalje snose druge troškove koji mogu nastati tokom postupka. Odredba o oslobađanju ovlašćenih subjekata od plaćanja sudskih taksi odnosi se na udruženja i druge oblike njihovog udruživanja, kao i na subjekte kojima je sud, isključivo za konkretni postupak, priznao status tužioca za podnošenje predstavničke tužbe. Na ovaj način

⁵⁹⁵ Vukadinović, S., 2024, str. 159-160.

⁵⁹⁶ Proso, M., Ostojić, F. M., 2023, str. 176.

⁵⁹⁷ *Ibid.*

⁵⁹⁸ Miličević, M., 2023, str. 19.

⁵⁹⁹ Maganić, A., 2023, Mostar, str. 158.

podstiče se pokretanje predstavničkih tužbi, uz nastojanje da finansijska ograničenja ne budu prepreka njihovom sprovođenju.⁶⁰⁰ Novina je da ovlašćeni tužilac može zahtevati od potrošača, koji su izrazili volju da ih zastupa u parnici povodom predstavničke tužbe za naknadu štete, simboličnu naknadu za učešće u postupku, koja ne može prelaziti 5% vrednosti potraživane naknade štete za potrošača, niti može iznositi više od 70 evra.⁶⁰¹ Time se omogućava ovlašćenom tužiocu da obezbedi stabilnija sredstva za vođenje kolektivnih postupaka, čime se smanjuje zavisnost od državnih subvencija i donatorskih fondova. Ovaj model može doprineti većoj samostalnosti i efikasnosti sistema kolektivne zaštite potrošača, jer omogućava kontinuirano finansiranje postupaka bez rizika od političkih ili institucionalnih prepreka koje bi mogle otežati pokretanje i vođenje kolektivnih tužbi. Ujedno, time se podstiče proaktivnije delovanje ovlašćenih tužilaca, jer im se pruža mehanizam za finansijsku održivost njihovih aktivnosti, što može rezultirati većim brojem postupaka i snažnijom zaštitom kolektivnih interesa potrošača.

2.7.9. Zaštita kolektivnih interesa potrošača u Crnoj Gori

Iako je prvi Zakon o zaštiti potrošača donet još 2002. godine⁶⁰², u vreme kada su Crna Gora i Srbija činile zajedničku državu, a potom prvi crnogorski zakon u ovoj oblasti usvojen 2007. godine⁶⁰³, kolektivna pravna zaštita potrošača uvedena je tek Zakonom iz 2014. godine⁶⁰⁴, kojim je izvršeno usklađivanje sa većim brojem direktiva Evropske unije.⁶⁰⁵ Crnogorski zakonodavac je uveo mehanizme kolektivne zaštite potrošača kroz odredbe Zakona o zaštiti potrošača, opredeljujući se za sektorski pristup regulisanju ove oblasti.⁶⁰⁶ Crna Gora je u potpunosti uskladila svoj zakonski okvir sa Direktivom o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača.⁶⁰⁷ Član 118. crnogorskog zakona o zaštiti potrošača uređuje kolektivnu tužbu kao pravno sredstvo usmereno na prestanak postupanja trgovca koji, korišćenjem

⁶⁰⁰ *Ibid*, str. 158-159.

⁶⁰¹ Vukadinović, S., 2024, str. 172. Maganić, A., 2023, str. 158-159.

⁶⁰² Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. list SRJ*, br. 37/02.

⁶⁰³ Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. list RCG*, br. 26/07.

⁶⁰⁴ Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. list RCG*, br. 26/07, 40/11, 35/13, 1/14, 14/14.

⁶⁰⁵ Drljević, D., 2022, Zaštita kolektivnih interesa potrošača u pravu Evropske unije, sa posebnim osvrtom na pravo Crne Gore, *Glasnik studenata Univerziteta Crne Gore*, str. 330.

⁶⁰⁶ Dožić, N., 2021, Kolektivna zaštita potrošača u Crnoj Gori, de lege lata i de lege ferenda, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 189.

⁶⁰⁷ Savković, V., Dožić, N., 2018, Collective Redress in Consumer Protection in Montenegro, *Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe – Comparative Study*, GIZ, Skopje, str. 299.

nepoštenih ugovornih odredbi, poslovne prakse ili drugih radnji, krši prava potrošača i time ugrožava kolektivne interese.⁶⁰⁸ Kolektivna tužba, u tom smislu, ne obuhvata mogućnost traženja naknade štete, već je propisana isključivo preventivna zaštita potrošača koja je usmerena na sprečavanje nezakonitog ponašanja trgovca.⁶⁰⁹

Prema članu 157. stav 1. Zakona o zaštiti potrošača Crne Gore, pravo na podnošenje tužbe u postupcima kolektivne zaštite potrošača imaju: državni organ nadležan za zaštitu potrošača, ostala ministarstva i organi javne uprave, potrošačke organizacije, kao i privredna i predstavnička udruženja trgovaca, uključujući privredna i zanatska udruženja. Na postupke zaštite kolektivnih interesa potrošača primenjuju se Zakon o parničnom postupku⁶¹⁰ i Zakon o izvršenju i obezbeđenju potraživanja, kojima se propisuje nadležnost redovnih sudova za odlučivanje u ovim postupcima. Sud je ovlašćen da samostalno odredi vrednost spora do iznosa od 5.000 evra, bez obzira na stvarnu ekonomsku vrednost, kao i da izrekne privremene mere u situacijama kada trgovac svojim postupanjem ugrožava kolektivne interese potrošača.⁶¹¹ Posebnu ulogu u sistemu zaštite potrošača u Crnoj Gori imaju Vlada, Ministarstvo ekonomije, Uprava za inspekcijske poslove, kao i druga nadležna ministarstva i inspekcijski organi. Vlada Crne Gore je zadužena za predlaganje propisa, usvajanje Nacionalnog programa zaštite potrošača i razmatranje godišnjih izveštaja o njegovoj primeni. Ministarstvo ekonomije, kao glavni nosilac potrošačke politike, ovlašćeno je da pokreće postupke radi zaštite kolektivnih interesa potrošača i vodi javni elektronski registar kolektivnih tužbi i sudskih odluka.⁶¹² Subjekti koji doprinose zaštiti potrošača u oblasti bezbednosti proizvoda u Crnoj Gori uključuju: Institut za metrologiju, Institut za standardizaciju, Akreditaciono telo Crne Gore i Upravu carina, dok u sprovođenju potrošačke politike na lokalnom nivou učestvuju i jedinice lokalne samouprave.⁶¹³ Ključnu ulogu u jačanju, koordinaciji i unapređenju sistema zaštite potrošača imaju Savet za zaštitu potrošača, Koordinaciono telo za nadzor tržišta, Arbitražna komisija za vansudsko rešavanje sporova i Bankarski ombudsman.⁶¹⁴

⁶⁰⁸ Drljević, D., 2022, str. 330.

⁶⁰⁹ Dožić, N., 2021, str. 181.

⁶¹⁰ Troškovi pokretanja i vođenja kolektivnih postupaka trebalo bi da budu što niži, kako bi se ojačala procesna pozicija potrošača u odnosu na privredne subjekte koji krše njihova prava. Takođe, pravila o parničnim troškovima ne bi smela da obeshrabre ovlašćene subjekte da pokreću ove postupke. Dožić, N., 2021, str. 185.

⁶¹¹ Efremova, V., 2018, Collective Redress in Consumer Protection in South East Europe: Cross-National Comparisons, Issues of Commonality and Difference, *International Journal of Law and Political Science*, Vol. 12, No. 5, p. 585.

⁶¹² *Ibid.*

⁶¹³ *Ibid.*

⁶¹⁴ *Ibid.*

Zakon o zaštiti potrošača Crne Gore u članu 162. propisuje pravo potrošača na udruživanje na lokalnom i nacionalnom nivou radi zastupanja na nacionalnom ili međunarodnom planu, kao i u cilju zaštite prava i interesa potrošača. Zakon ustanovljava nadležnost Ministarstva ekonomije da vodi evidenciju organizacija potrošača i saveza organizacija potrošača. Da bi bile priznate kao ovlašćeni predstavnici kolektivnih interesa potrošača, potrošačke organizacije moraju ispuniti sledeće uslove propisane članom 169. ovog zakona, a to je: 1) da su najmanje godinu dana registrovane u evidenciji Ministarstva ekonomije; 2) da imaju zaposlenog najmanje jednog diplomiranog pravnika sa najmanje tri godine radnog iskustva; i 3) da su aktivne i ostvaruju rezultate u oblasti zaštite potrošača. Ministarstvo ekonomije je nadležno za ocenu ispunjenosti ovih uslova.⁶¹⁵

Pasivno legitimisani u postupku kolektivne zaštite potrošača mogu biti: trgovac kao pojedinac ili grupe trgovaca iz istog privrednog sektora koji upotrebom nepoštenih ugovornih odredbi, poslovne prakse ili na bilo koji drugi način krši prava potrošača utvrđena zakonom; komorska i interesna udruženja trgovaca koja podstiču prethodno navedeno ponašanje; kao i subjekti koji donose kodekse poslovnog ponašanja kojim se podstiče primena nepoštena poslovne prakse.⁶¹⁶

Za odlučivanje o kolektivnoj tužbi, u Crnoj Gori je nadležan je sud opšte nadležnosti, dok se mesna nadležnost određuje prema sedištu tuženog, njegovog dela ili poslovne jedinice, ako je spor vezan za njeno delovanje. Ukoliko tuženi nema sedište ni poslovnu jedinicu u Crnoj Gori, mesno nadležan može biti sud na području gde je došlo do povrede kolektivnih interesa potrošača ili gde su nastupile štetne posledice.⁶¹⁷

Pre podnošenja kolektivne tužbe, ovlašćeno lice mora uputiti pismeno upozorenje trgovcu, kojim ga obaveštava da će, ukoliko ne prestane sa spornim postupanjem, biti pokrenut postupak. Tužba se može podneti najranije 14 dana nakon slanja upozorenja, dok se privremene mere mogu zatražiti odmah.⁶¹⁸ Ako sud utvrdi da je došlo do povrede prava, u presudi će precizno opisati način i posledice te povrede, naložiti tuženom da prekine takvo postupanje, zabraniti njegovo ponavljanje, naložiti objavljivanje presude i/ili naložiti ispravku nedopuštenog oglašavanja.⁶¹⁹ Kako navodi Dožić jasno proizlazi da Zakon o zaštiti potrošača

⁶¹⁵ *Ibid*, p. 587.

⁶¹⁶ Čl. 118. st. 1. i 2. Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. list RCG*, br. 26/07, 40/11, 35/13, 1/14, 14/14.

⁶¹⁷ Čl. 121. Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. list RCG*, br. 26/07, 40/11, 35/13, 1/14, 14/14.

⁶¹⁸ Dožić, N., 2021, str. 183.

⁶¹⁹ Čl. 123. Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. list RCG*, br. 26/07, 40/11, 35/13, 1/14, 14/14.

Crne Gore iz 2014. godine predviđa isključivo preventivnu zaštitu kolektivnih interesa potrošača.⁶²⁰

Vođenje kolektivnog postupka ne isključuje pravo potrošača da pojedinačno traže naknadu štete, poništenje ili utvrđenje ništavosti ugovora zaključenog pod uticajem postupanja kojim se narušavaju kolektivni interesi potrošača.⁶²¹ Ako je tuženi u individualnoj parnici bio stranka i u kolektivnom postupku, sud je dužan da svoju odluku uskladi s pravosnažnom presudom donetom u postupku za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.⁶²² Na taj način zakon omogućava proširenje subjektivnih granica pravosnažne presude.⁶²³

Crnogorski zakon predviđa i uspostavljanje elektronskog javnog registra u kojem se evidentiraju podnete kolektivne tužbe i donete sudske odluke. Vođenje registra povereno je Ministarstvu ekonomije, dok su sudovi obavezni da odmah po podnošenju tužbe, odnosno donošenju odluke, dostave odgovarajuće podatke.⁶²⁴

Praktičnu potvrdu značaja kolektivne zaštite potrošača u Crnoj Gori pruža slučaj koji je vođen protiv Crnogorske komercijalne banke, a koji je rezultirao pravosnažnom sudskom odlukom u korist potrošača. Viši sud u Podgorici odbio je kao neosnovanu žalbu Crnogorske komercijalne banke i doneo presudu kojom je utvrđeno da je ta banka povredila Zakon o zaštiti potrošača, čime je ujedno povredila kolektivna prava potrošača u Crnoj Gori.⁶²⁵ U presudi donijetoj 20. marta 2024. godine, kako se navodi, Viši sud je potvrdio prvostepenu presudu Osnovnog suda, od 18. novembra 2022. godine, i u svom obrazloženju, između ostalog, naveo sljedeće: „Utvrdjuje se da je tužena povredila član 102. stav 1. Zakona o zaštiti potrošača određujući naknadu za obradu kredita u iznosu od 1% do 1,7% iznosa odobrenog kredita čime je ujedno povrijedila kolektivna prava potrošača. Zabranjuje se tuženoj da u ugovorima koje nudi potrošačima određuje naknadu za obradu kredita u procentima, zavisno od iznosa kredita koji se odobrava, u roku od 15 dana od pravosnažnosti presude. Tuženoj se zabranjuje takvo i slično postupanje ubuduće“.⁶²⁶

⁶²⁰ Dožić, N., 2021, str. 183.

⁶²¹ *Ibid.*

⁶²² Čl. 126. Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. list RCG*, br. 26/07, 40/11, 35/13, 1/14, 14/14.

⁶²³ Pavlović, M., 2015, Značaj tužbe za kolektivnu zaštitu interesa i prava, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 3, Pravni fakultet Univerziteta u Splitu, str. 815.

⁶²⁴ Čl. 127. Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. list RCG*, br. 26/07, 40/11, 35/13, 1/14, 14/14.

⁶²⁵ CEZAP: Viši sud potvrdio da je CKB banka povrijedila kolektivna prava potrošača <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/701051/cezap-visit-sud-potvrdio-da-je-ckb-banka-povrijedila-kolektivna-prava-potrosaca>, pristup dana 2.8.2024. godine.

⁶²⁶ CEZAP: Viši sud potvrdio da je CKB banka povrijedila kolektivna prava potrošača <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/701051/cezap-visit-sud-potvrdio-da-je-ckb-banka-povrijedila-kolektivna-prava-potrosaca>, pristup dana 2.8.2024. godine.

III GLAVA

3. PRAVNI OKVIR I RAZVOJ KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI

U cilju sagledavanja celokupnog značaja i specifičnosti kolektivne zaštite potrošača u Republici Srbiji, ovo poglavlje je strukturirano tako da najpre pruži pregled njenog razvoja, a potom analizira važeći pravni okvir i razvijenost zaštite kolektivnih interesa potrošača u domaćoj praksi. Hronološki pristup omogućava bolje razumevanje kako su se potrebe potrošača menjale kroz vreme, te kako su se institucije i zakonodavstvo postpeno prilagođavali tim potrebama. U okviru prikaza razvoja biće obuhvaćeni i zakoni koji, iako nisu neposredno uređivali kolektivnu zaštitu potrošača, predstavljaju prve korake u formiranju zakonodavstva u oblasti prava potrošača uopšte, a koje je od posrednog značaja za temu ove disertacije.

3.1 RAZVOJ ZAKONONSKOG OKVIRA U OBLASTI ZAŠTITE POTROŠAČA – HRONOLOŠKI PREGLED

Usvajanjem Ustava Srbije 2006. godine, zaštita potrošača prvi put je normativno uzdignuta na ustavni nivo.⁶²⁷ Prvi zakon koji je postavio osnovu za zaštitu potrošača u Srbiji donet je 2002. godine.⁶²⁸ Ovim zakonom prvi put se u našoj zemlji sistematski i sveobuhvatno uređuje oblast zaštite potrošača. U njemu je sadržana i opšta odredba koja obavezuje državu da obezbedi zaštitu osnovnih prava potrošača.⁶²⁹ Cilj zakona bio je da utvrdi prava potrošača i precizira načine njihovog ostvarivanja. Pored definisanja osnovnih potrošačkih prava, koja su u to vreme već bila međunarodno priznati standardi, zakon je obuhvatio i pitanja uloge potrošačkih udruženja i nadležnih organa za zaštitu potrošača. Takođe, zakon je propisao sprovođenje inspekcijuskog nadzora i izricanje upravnih mera, mogućnost ostvarivanja imovinskopravne zaštite kroz parnični postupak, kao i alternativne (vansudske) načine rešavanja potrošačkih sporova.⁶³⁰ Već 2005. usledilo je donošenje zakona kojim su značajnije

⁶²⁷ Čl. 90. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021. "Republika Srbija štiti potrošače. Posebno su zabranjene radnje usmerene protiv zdravlja, bezbednosti i privatnosti potrošača, kao i sve nečasne radnje na tržištu".

⁶²⁸ Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik SFRJ*, br. 37/02. Videti: Taboroši, S., O potrebi donošenja zakona o zaštiti potrošača, *Pravo i privreda*, 5-8/2001, str. 490-501.

⁶²⁹ Čl. 4. Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik SFRJ*, br. 37/02.

⁶³⁰ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 129.

unapređena prava potrošača u našoj zemlji.⁶³¹ Ovim zakonom, između ostalog, uređuju se osnovna prava potrošača, načini za njihovo ostvarivanje, zaštita tih prava, kao i primena etičkih načela u odnosima između potrošača i trgovaca.⁶³² Prema oceni koju iznosi Đurović, ni prvi ni drugi zakon nisu uspjeli da ostvare značajniji praktični uticaj, zbog čega se položaj potrošača u Srbiji suštinski nije promenio u odnosu na period pre njihovog donošenja.⁶³³ Smatram da ovi zakoni predstavljaju važne početne korake u uspostavljanju institucionalnog i normativnog okvira za zaštitu potrošača, čime je postavljen temelj za dalje unapređenje sistema i njegovo postepeno usklađivanje sa evropskim standardima zaštite potrošača. Dalji razvoj potrošačkog zakonodavstva doveo je do usvajanja novog Zakona o zaštiti potrošača 2010. godine (*u daljem tekstu*: ZZZP, 2010)⁶³⁴, koji je usklađen sa standardima i zakonodavstvom Evropske unije u trenutku kada je pripreman⁶³⁵, pružajući potrošačima širu zaštitu i veća prava.⁶³⁶ Zakon je oblikovan prema modelu koji se tada primenjivao u Francuskoj i Italiji.⁶³⁷ Značajan iskorak ka unapređenju pravne sigurnosti potrošača načinjen je uvođenjem obaveze prodavaca i pružalaca usluga da potrošačima pruže potpune i jasne informacije o karakteristikama proizvoda ili

⁶³¹ Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05. O materiji koja je regulisana ovim zakonom videti: Ivančević, K., 2014, str. 32-34. Profesorka Ivančević navodi da je zaštita ekonomskih interesa potrošača u zakonu temeljno razrađena i u značajnoj meri usklađena sa pravom Evropske unije. Ovim delom zakona uređuju se ključna pitanja kao što su: osnovni oblici zaštite ekonomskih interesa potrošača, cene proizvoda i usluga, izdavanje računa, garantni list, tehnički proizvodi kao i prodaja na daljinu, zaštita potrošača od nezatražene ponude proizvoda i usluga, potrošački kredit, rasprodaja proizvoda, te slučajeve kada proizvod ima nedostatak. Takođe su obuhvaćene odredbe o potrošačkom kreditu. Posebna pažnja posvećena je pravu potrošača na isticanje prigovora ukoliko uoči nedostatak na kupljenom proizvodu.

⁶³² Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 130.

⁶³³ Đurović, M., Riefa, C., 2015, Serbian Consumer Law: out with the old, in with the new, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 22. Issue 6, p. 863.

⁶³⁴ Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2010.

⁶³⁵ Lazarević, N., Đurović, M., Lazarević, M., Đinđić, M., 2013, *Studija potrošačke politike u Srbiji, Ka evropskom nivou zaštite potrošača u Srbiji*, Centar za evropske politike, Beograd, str. 6.

⁶³⁶ Donošenje ovog zakona zasniva se na čl. 90 Ustava Republike Srbije, kao i na čl. 78 Zakona o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Inače, Srbija je 29. aprila 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju⁶³⁶ (*u daljem tekstu*: SSP), koji je Narodna skupština ratifikovala 10. oktobra iste godine, čime je zvanično započet proces evropskih integracija. Ovim sporazumom predviđena je mogućnost članstva Srbije u Evropskoj uniji, pod uslovom da ispuni određene političke i ekonomske kriterijume, među kojima je i usklađivanje domaćeg ekonomskog zakonodavstva sa pravom Evropske unije. Posebno, član 78. SSP-a obavezuje Srbiju da prilagodi standarde zaštite potrošača evropskim pravilima, što zahteva izgradnju efikasnog sistema zaštite kroz stabilnu administrativnu infrastrukturu i delotvorno sprovođenje zakona. U trenutku potpisivanja SSP-a, pravni okvir zaštite potrošača u Srbiji nije bio u potpunosti razvijen niti usklađen sa evropskim zakonodavstvom. Zakon o zaštiti potrošača iz 2005. godine sadržao je brojne nedostatke, kako u materijalnim odredbama, tako i u procesnim mehanizmima za njegovo sprovođenje. Značajan deo potrošačkog *acquis-a* je implementiran, što znači da je pravna zaštita potrošača, barem formalno, dostignuta na relativno visokom nivou. Međutim, nakon usvajanja Zakona o zaštiti potrošača, postalo je jasno da materijalno-pravne odredbe same po sebi nisu dovoljne ako se ne primenjuju na odgovarajući način. Zbog toga je u narednoj fazi razvoja poseban fokus stavljen na efikasno sprovođenje pravila zaštite potrošača. Uporedi sa: Fejős, A., 2013, pp. 247-248.

⁶³⁷ Više videti: Karanikić Mirić, M., 2010, Šta je novo u Srpskom (ugovornom) potrošačkom pravu?: In: Lilić, S., (ed.) *Legal capacities of Serbia for European integrations, Zbornik radova na konferenciji*, Beograd, Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, pp. 127-146.

usluge⁶³⁸, čime se obezbeđuje viši nivo njihove informisanosti i omogućava donošenje utemeljenih odluka prilikom kupovine. U slučaju podnete reklamacije, zakon je propisao da teret dokazivanja leži na trgovcu.⁶³⁹ Takođe, zakonom je jasnije definisan pojam potrošača - kao fizičko lice koje na tržištu pribavlja robu ili usluge u svrhe koje nisu namenjene njegovoj poslovnoj ili drugoj komercijalnoj delatnosti.⁶⁴⁰ U zakon je integrisano petnaestak ključnih propisa Evropske unije iz oblasti zaštite potrošača, čime je započet proces značajnog usklađivanja srpskog pravnog sistema sa evropskim direktivama.⁶⁴¹ Donošenje ZZP 2010 trebalo je da doprinese širenju ponude i poboljšanju kvaliteta proizvoda i usluga, kao i jačanju pravne i faktičke sigurnosti pri zaključenju kupoprodajnih ugovora u kojima je jedna strana potrošač.⁶⁴² Ipak, u praksi se nisu u dovoljnoj meri primenila normativna rešenja, što je rezultiralo time da prava potrošača nisu bila adekvatno ostvarena.⁶⁴³ Prema mom mišljenju, donošenje zakona predstavlja značajan korak u pravnom uređivanju ove oblasti i stvara osnov za dalje unapređenje zaštite potrošača. U tom smislu, doneo je prvi stvarni pomak kroz primenu određenih pravila za zaštitu potrošača, ali je zbog značajnih nedostataka efekat zakona bio ograničen.⁶⁴⁴ U teoriju ukazuju da se sudska zaštita, koja bi trebalo da omogući efikasno rešavanje ovih sporova, nije pokazala dovoljno efikasnom, dok alternativni (vansudski) mehanizmi za rešavanje sporova još uvek nisu postigli odgovarajući nivo prepoznatljivosti i primene.⁶⁴⁵ Lilić i Toskić ukazuju da potrošačke organizacije, iako su tada predstavljale jednu od novina u sistemu zaštite potrošača, nisu raspolagale dovoljnim brojem ni kapacitetima za efikasno delovanje.⁶⁴⁶ Đurović i Riefa ističu da pravila koja su bila primenjivana nisu pružala adekvatnu zaštitu, ostavljajući potrošačima nedovoljne mogućnosti za ostvarenje zaštite u slučajevima gde bi ona trebalo da postoji.⁶⁴⁷ U tom smislu, saglasna sam sa profesorkom

⁶³⁸ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 130.

⁶³⁹ *Ibid.*

⁶⁴⁰ Definicija pojma potrošača preuzeta je iz Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2010, koja je usklađena sa odredbama Direktive 2011/83/EU o pravima potrošača. Više videti: Bajraktarević, D., 2011, Zaštita potrošača na tržištu finansijskih usluga u Bosni i Hercegovini, *Pravna misao*, 1-2, str.10.

⁶⁴¹ Kontić, Lj., Milosavljević, J., 2019, Zaštita potrošača u Evropskoj uniji i pitanje usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva Republike Srbije, *Evropsko zakonodavstvo*, 69, str. 64.

⁶⁴² Madžar, L., 2010, Politika zaštite potrošača u Srbiji sa aspekta politike zaštite potrošača u zemljama EU, *Škola biznisa*, 4, str. 57.

⁶⁴³ Kontić, Lj., Milosavljević, J., 2019, str. 64.

⁶⁴⁴ Đurović, M., Riefa, C., 2015, p. 864. Kako primećuje profesorka Karanikić, suštinski uzrok uočenih manjkavosti nije bio u materijalnopравnim normama, već u postojećim, ali i izostavljenim procesnim odredbama zakona. Karanikić Mirić, M., 2014, str. 78.

⁶⁴⁵ Kontić, Lj., Milosavljević, J., 2019, str. 64.

⁶⁴⁶ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 131.

⁶⁴⁷ Đurović, M., Riefa, C., 2015, p. 864.

Ivančević koja ističe da normativno usklađivanje ne sme biti samo formalno, već mora biti praćeno stvaranjem uslova za efikasnu primenu u praksi.⁶⁴⁸

Izmene su bile neophodne za postizanje veće efikasnosti, što je ostvareno 2014. godine donošenjem potpuno novog zakona.⁶⁴⁹ Zakon o zaštiti potrošača iz 2014. godine (*u daljem tekstu: ZPP 2014*)⁶⁵⁰ postavio je temelj za pravni okvir zaštite potrošača u Srbiji i obuhvatio dodatne institucionalne promene. Potrošaču se ne mogu uskratiti prava propisana ovim zakonom.⁶⁵¹ Svaka ugovorna odredba kojom se nastoji da se ta prava uskrate ili ograniče, odnosno kojom bi se potrošač odrekao svojih zakonom zagarantovanih prava, smatra se ništavom.⁶⁵² Na odnose između potrošača i trgovca primenjuju se odredbe Zakona o obligacionim odnosima, osim ukoliko posebnim zakonima nije drugačije propisano.⁶⁵³ Novina ovog zakona ogleda se u tome što se pri njegovom tumačenju i primeni mora uzeti u obzir položaj potrošača kao ekonomski slabije strane, s posebnim osvrtom na položaj ugroženog potrošača.⁶⁵⁴ ZPP 2014 propisivao je, između ostalog, niz koraka i mogućnosti zaštite potrošača pre pokretanja sudskog postupka, sa ciljem da se njegovo pokretanje izbegne. Kada je reč o inspeksijskom nadzoru, novine se ogledaju u preciznijem uređenju samog postupka nadzora, kao i u određivanju rokova koji su u prethodnom zakonu bili prepušteni diskrecionoj oceni inspekcije.⁶⁵⁵ Novim zakonskim rešenjima uspostavljeni su i mehanizmi koji omogućavaju efikasniju zaštitu potrošača, posebno u vezi s ostvarivanjem prava iz ugovora zaključenih na daljinu, ugovora zaključenih izvan poslovnih prostorija i ugovora o prodaji.⁶⁵⁶ Zakon uvodi poseban upravni postupak zaštite kolektivnih interesa potrošača koji je poveren Ministarstvu nadležnom za poslove zaštite potrošača.⁶⁵⁷ Uz uvođenje instituta kolektivne

⁶⁴⁸ Ivančević, K., 2014, str. 35.

⁶⁴⁹ Đurović, M., Riefa, C., 2015, p. 864. Najznačajnije izmene odnosile su se na odredbe u vezi zaštite kolektivnih interesa potrošača. Nedavne izmene u regulativi zaštite potrošača obuhvatale su i obavezu trgovaca da isporuče robu u roku od 30 dana od sklapanja ugovora, osim ako nije drugačije dogovoreno. Uvedena je zabrana nametanja obaveze opravke u prvih šest meseci od kupovine, a rok za odgovor na reklamacije skraćen je na osam dana. Trgovci su obavezni da istaknu postupak reklamacija, dok lokalne vlasti dobijaju veću ulogu u podršci organizacijama za zaštitu potrošača, kao i uvođenje edukacije o pravima potrošača u obrazovni sistem. Videti: Ćirić, M., Ignjatović, S., 2014, Analiza komponenti stava u funkciji unapređenja zaštite potrošača u Srbiji, *Marketing*, Vol 45, Issue 3, p. 189.

⁶⁵⁰ Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 62/14, 6/16, 44/18 – dr. zakon. (*u daljem tekstu: ZPP, 2014*).

⁶⁵¹ Ivančević, K., 2014, str. 35.

⁶⁵² Čl. 3. ZPP, 2014.

⁶⁵³ Čl. 3. stav 7. ZPP, 2014.

⁶⁵⁴ Čl. 3. stav 6. ZPP, 2014.

⁶⁵⁵ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 132.

⁶⁵⁶ Više o tome videti: Jovičić, K., 2016, Specifičnost zaštite potrošača kod ugovora zaključenih na daljinu i van poslovnih prostorija trgovca, *Strani pravni život*, 1, 61-72.

⁶⁵⁷ Na osnovu čl. 10. st. 1. Zakona o izmenama Zakona o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, br. 116/22, koji je stupio na snagu 22. oktobra 2022. godine, danom stupanja na snagu ovog zakona Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija nastavlja rad, u skladu sa delokrugom utvrđenim ovim zakonom, kao Ministarstvo unutrašnje i

zaštite interesa potrošača u okviru upravnog postupka, uloga inspekcije postaje istovremeno vidljivija i zahtevnija. S obzirom na to da se ovaj mehanizam najčešće primenjuje u slučajevima koji se odnose na trgovce sa dominantnim položajem na tržištu, inspekcija preuzima zadatak da se neposredno suprotstavi postupanjima najuticajnijih tržišnih aktera.⁶⁵⁸

Sledeći korak u unapređenju ovog okvira usledio je 2021. godine sa usvajanjem aktuelnog Zakona o zaštiti potrošača (*u daljem tekstu: ZZP, 2021*)⁶⁵⁹, koji dodatno osnažuje prava potrošača i unapređuje postojeće mehanizme zaštite. U skladu sa praksom Evropske unije, uvedena je zabrana pozivanja i slanja promotivnih poruka potrošačima čiji su brojevi upisani u poseban registar koji vodi Republička agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL).⁶⁶⁰ Upis u registar vrši se na zahtev potrošača, bez naknade, putem operatora elektronskih komunikacija. Uvedena je i obaveza izdavanja proračuna za usluge čija vrednost prelazi 5.000 dinara.⁶⁶¹ Prodavac je dužan da obezbedi pisanu saglasnost potrošača pre pružanja usluge. Zakon jača i mehanizme rešavanja potrošačkih sporova. Sudovi su dužni da vode evidenciju takvih postupaka, dok se poseban akcenat stavlja na vansudsko rešavanje sporova. Trgovac je obavezan da u takvim postupcima učestvuje⁶⁶², a sam postupak mora biti završen u roku od 90 dana, osim u izuzetnim slučajevima. Dodatno, izvršena je harmonizacija sa propisima Evropske unije u oblasti turizma, uvedeni su fiksni iznosi novčanih kazni za prekršaje, i propisano je da nedostavljanje ambalaže ne može biti osnov za odbijanje reklamacije.⁶⁶³ Zakon je propisao dve novine u vezi sa procedurom po reklamaciji. Prva se odnosi na prekid roka za rešavanje reklamacije u trenutku kada potrošač primi odgovor trgovca. Rok zatim počinje da teče iznova, od dana kada trgovac primi izjašnjenje potrošača, koji je dužan da se izjasni u roku od tri dana od dana prijema odgovora. Ukoliko se potrošač ne izjasni u predviđenom roku, smatraće se da ne prihvata predlog trgovca.⁶⁶⁴ Kada je reč o zaštiti kolektivnih interesa potrošača, ZZP 2021 ne donosi značajnije novine u odnosu na prethodno važeći zakon.

spoljne trgovine. Videti: Informator o radu Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine koji je dostupan na linku: [Информатор](#) (pristup dana 1. juna 2025. godine).

⁶⁵⁸ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 132.

⁶⁵⁹ Narodna skupština Republike Srbije je 9. Septembra 2021. godine usvojila novi Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2021 (*u daljem tekstu: ZZP, 2021*).

⁶⁶⁰ Čl. 37. ZZP, 2021.

⁶⁶¹ Čl. 74. ZZP, 2021.

⁶⁶² Čl. 151. ZZP, 2021.

⁶⁶³ Čl. 95, 99, 100. ZZP, 2021.

⁶⁶⁴ Čl. 55. stav 10. ZZP, 2021.

3.2. RAZVOJ INSTITUTA KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI

Koncept kolektivne zaštite prvi put je uveden u naš pravni sistem kroz odredbe ZZP 2010. ZZP 2014 doneo je značajne promene u vezi sa kolektivnom zaštitom potrošača. Zakonom iz 2010. predviđen je pranični postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa potrošača. Zakon je predviđao da se na postupak zaštite kolektivnih interesa potrošača shodno primene pravila Zakona o parničnom postupku, ukoliko Zakonom o zaštiti potrošača nije drugačije određeno.⁶⁶⁵ Međutim, Ustavni sud je 2013. godine doneo odluku⁶⁶⁶ kojom je stavio van snage sporene odredbe ZZP 2010.⁶⁶⁷ U odnosu na zakonsko rešenje iz 2010. godine, usledila je značajna promena, te je ZZP 2014 predvideo da se zaštita kolektivnih prava i interesa pruža u upravnom postupku.⁶⁶⁸ Dakle, zaštita kolektivnih interesa potrošača je u početku bila poverena sudu kroz poseban parnični postupak,⁶⁶⁹ što je bilo propisano Zakonom o parničnom postupku iz 2011.

⁶⁶⁵ Čl. 140. Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2010. Vujisić, D., Rapajić, M., br. 3/2021, Oblici zaštite prava potrošača, *Pravo i privreda*, str. 232.

⁶⁶⁶ Ustavni sud Republike Srbije je 2013. godine doneo odluku kojom je utvrđeno da odredbe čl. 494. – 505. nisu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom. Odluka Ustavnog suda Republike Srbije od 23.05.2013. godine, broj: IUz-51/2012, dostupno na sajtu <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>: Ustavni sud je utvrdio da spornim odredbama nije uređeno kad jedan građanskopravni spor ima karakter spora o kolektivnim pravima koji bi se rešavao po pravilima posebnog postupka propisanog u ovoj glavi, uz supsidijarnu primenu opštih pravila parničnog postupka. Takođe ističe da nema ni upućujuće norme iz koje bi se utvrdilo na koje se sporove ove odredbe odnose, odnosno nije propisano koji se spor, u smislu ovih odredaba smatra sporom o kolektivnim pravima, niti je regulisan pojam kolektivnih prava i interesa. Budući da zahtev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja sastavni deo načela vladavine prava kako bi građani iz sadržaja norme mogli da stvarno i konkretno znaju svoja prava i obaveze i kako bi im prilagodili svoje ponašanje, Ustavni sud konstatuje da zahtev za određenošću i preciznošću pravne norme nije ispunjen ako građani kao savesne osobe nagađaju o njenom smislu i sadržaju. Stoga, Ustavni sud je konstatovao da iz odredaba Zakona o parničnom postupku proizlazi da je opšti parnični postupak namenjen zaštiti individualnih subjektivnih prava, a da je odredbama čl. 494. do 504. Zakona uređen postupak u parnicama u kojima treba na apstraktan način zaštititi kolektivna prava i interese građana, odnosno zaštititi prava i interese čitave društvene grupe (kolektiviteta, udruženja). Smatram da je odluka Ustavnog suda iz 2013. godine, kojom su osporene odredbe čl. 494–505. Zakona o parničnom postupku, opravdano ukazala na normativne nedostatke tadašnjeg zakonskog rešenja. Ipak, istovremeno se postavlja pitanje da li je, umesto proglašenja neustavnosti, bilo moguće pružiti tumačenje koje bi omogućilo njihovu primenu u skladu s ustavnim načelima. Ustavni sud je s pravom istakao da nedostatak jasne definicije kolektivnih prava i interesa dovodi do pravne nesigurnosti i otežava građanima da razumeju svoja prava i obaveze. Međutim, čini se da sud nije u dovoljnoj meri uzео u obzir praksu i standarde razvijene u uporednim pravnim sistemima, u kojima se zaštita kolektivnih interesa sve više afirmiše, čak i kada zakon ne sadrži strogo precizne definicije, već se one oblikuju kroz sudsku praksu. Takođe, ovakva odluka Ustavnog suda praktično je zaustavila napor da se u domaći pravni sistem uvede postupak koji bi omogućio efikasniju zaštitu interesa većeg broja potrošača, što nije u skladu sa savremenim pravnim tokovima. Na taj način stvorena je, uslovno rečeno, pravna praznina koja ni nakon više godina nije adekvatno popunjena. O kritici navedene odluke više videti: Bodiroga, N., 2013, Komentar odluke Ustavnog suda IUz-51/2012 o neustavnosti Glave 36 Zakona o parničnom postupku, *Pravni instruktor*, 45. Videti i: Jovanović Zattila, M., 14/2014, Koncept kolektivne zaštite potrošača – put kojim se ređe ide, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. str. 50.

⁶⁶⁷ Popović, J., 1/2021 Insititucionalni okvir kolektivne zaštite potrošača u Republici Srbiji: stanje i perspektive, *Pravni zapisi*, God. XII, br., str. 219.

⁶⁶⁸ Mićović, A., 2023, Zaštita kolektivnog interesa potrošača, *Pravo i privreda*, 1, str. 62.

⁶⁶⁹ Vujisić, D., Rapajić, 2022, M., Kolektivna zaštita interesa potrošača (Pravo Evropske unije i Srbije), *Pravo i privreda*, 4, str. 765.

godine⁶⁷⁰ i ZZP-om iz 2010. godine⁶⁷¹ Ovaj model uređivao je da organizacije potrošača, kao i druga udruženja i savezi kao aktivno legitimisani, mogu pokrenuti postupak zaštite kolektivnih interesa potrošača pred sudom, dok bi pojedinci koji su pretrpeli štetu na isti način i od istog trgovca imali mogućnost da se priključe postupku na strani tužioca u svojstvu umešača sa statusom jedinstvenih suparničara. Na taj način nastojalo se da se oštećeni potrošači dodatno podstaknu da se uključe u postupak i ostvare zaštitu svojih prava.⁶⁷² Prema odredbama ZZP iz 2010. godine, zaštita kolektivnih interesa potrošača u sudskom postupku bila je omogućena isključivo u sledećim slučajevima: 1) radi zabrane nepravinih ugovornih odredaba u potrošačkim ugovorima, 2) zabrane nepoštenog poslovanja i 3) oduzimanja protivpravno stečene koristi.⁶⁷³ U tom smislu, posebno evidentirana organizacija za zaštitu potrošača imala je mogućnost da pokrene sudski postupak zabrane nepravinih ugovornih odredbi i nepoštenog poslovanja štiteći na taj način kolektivne interese potrošača.⁶⁷⁴ Nakon što je Ustavni sud stavio van snage odredbe Zakona o parničnom postupku koje su omogućavale sudsku zaštitu kolektivnih interesa potrošača, zakonodavac se opredelio da za zaštitu kolektivnih interesa potrošača u upravnom postupku.⁶⁷⁵ *Ratio* ovakve zaštite kolektivnih interesa potrošača leži u činjenici da on predstavlja efikasniji mehanizam zaštite u odnosu na sudski postupak. Organi uprave, koji imaju ovlašćenja da neposredno sankcionišu nesavesne trgovce, posmatraju se kao efikasniji model zaštite potrošača u odnosu na druge mehanizme.⁶⁷⁶ U literaturi se kao argument veće efikasnosti organa uprave ističe to što je nadležna inspekcija ili regulatorno telo specijalizovano za konkretnu oblast, što omogućava stručniji i odgovorniji pristup zaštiti kolektivnih interesa.⁶⁷⁷ Zakonodavac je ovu promenu, između ostalog, obrazložio potrebom da se ojača „državni institucionalni okvir politike zaštite potrošača“, i to kroz „preciziranje nadležnosti Ministarstva“. ⁶⁷⁸ Ukazano je i na to da odredbe ZZP 2010, koje su se odnosile na vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, „ne pokrivaju u dovoljnoj meri ovu oblast“ i da ih je „neophodno uskladiti sa novim odredbama Zakona o parničnom postupku“⁶⁷⁹ koji uređuje

⁶⁷⁰ Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.

⁶⁷¹ Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2010.

⁶⁷² Lilić, S., Toskić, K., 2021, str.133.

⁶⁷³ Ivančević, K., str. 152, fn. 577.

⁶⁷⁴ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 61.

⁶⁷⁵ Jerinić, J., 2021, Posebnosti upravnog postupka za zaštitu kolektivnog interesa potrošača, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 110.

⁶⁷⁶ Jovanić, T., 2013 (b), str. 313.

⁶⁷⁷ Jovanić, T., 2013 (a), Upravnopravna zaštita potrošača, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, br. 2 str. 186.

⁶⁷⁸ Jerinić, J., 2021, str. 111.

⁶⁷⁹ Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 49/13-US, 74/13-US i 55/14.

postupak u potrošačkim sporovima“.⁶⁸⁰ Dodatno, uvođenje upravnog postupka za zaštitu kolektivnog interesa potrošača, prema stavu zakonodavca, predstavlja ostvarenje „efektivnije zaštite“, budući da je „upravni postupak brži i efikasniji od sudskog“.⁶⁸¹ U literaturi se efikasnost organa uprave često dovodi u vezu sa tvrdnjom da je „nadležna inspekcija ili regulator ekspert u datoj oblasti, što obezbeđuje odgovorniji pristup zaštiti kolektivnih interesa“, čime se naglašava stručna osposobljenost upravnih organa kao prednost u odnosu na sudsku zaštitu u ovom kontekstu.⁶⁸²

U ZZP 2014, odredbe Direktive 2009/22/EZ implementirane su kroz glavu XIV koja nosi naziv Zaštita kolektivnog interesa potrošača (čl. 145–153).⁶⁸³ Nadzor nad primenom ZZP 2014 regulisan je u njegovom XV poglavlju, koje obuhvata i inspeksijski nadzor. Članovi 154–159. uređuju ovlašćenja inspektora prilikom sprovođenja nadzora, pri čemu se, pored posebnih odredbi Zakona, primenjuju i opšta pravila sadržana u Zakonu o inspeksijskom nadzoru, kao i odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Prema odredbama ZZP 2014, ovlašćenje za pokretanje postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača imala su evidentirana udruženja i savezi.⁶⁸⁴ Ipak, inspeksijske službe imaju, i treba da imaju, značajnu ulogu u sistemu zaštite potrošača, budući da ih potrošači najčešće prepoznaju kao prvu instancu kojoj se obraćaju u slučaju povrede svojih prava, ali i zbog njihove uloge u naknadnom nadzoru nad sprovođenjem izrečenih mera.⁶⁸⁵ Nadležni organ uprave koji je bio ovlašćen da pokrene postupak bilo je Ministarstvo nadležno za zaštitu potrošača.⁶⁸⁶ Takođe, Ministarstvo je po službenoj dužnosti (*ex officio*) imalo mogućnost da pokrene upravni postupak utvrđivanja povrede kolektivnog interesa potrošača.⁶⁸⁷ Postupak je bilo moguće pokrenuti kada Ministarstvo osnovano smatra da određeno ponašanje ili propuštanje učesnika na tržištu, a naročito prisustvo nepravilnih ugovornih odredaba ili nepoštene poslovne prakse ugrožava ili pretilo da ugrozi kolektivni interes potrošača. Postupak se mogao pokrenuti i na osnovu inicijative i dostavljenih podataka od strane pojedinaca, drugih državnih organa, potrošačkih organizacija i drugih subjekata. Postupak zaštite kolektivnog interesa potrošača mogao je da se pokrene protiv trgovca ili

⁶⁸⁰ Jerinić, J., 2021, str. 111.

⁶⁸¹ *Ibid.*

⁶⁸² *Ibid.*, fn. 46.

⁶⁸³ Ivančević, K., 2014, str. 152.

⁶⁸⁴ Čl. 147. ZZP, 2014.

⁶⁸⁵ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 134.

⁶⁸⁶ U okviru institucionalne strukture, ključnu odgovornost za opštu zaštitu potrošača ima Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija (danas deluje pod nazivom Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine, *u daljem tekstu* Ministarstvo), putem svog Sektora za zaštitu potrošača. Pored toga, Sektor tržišne inspekcije nadležan je za sprovođenje opšteg nadzora, prevenciju nelojalne konkurencije i zaštitu potrošačkih prava. Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 135.

⁶⁸⁷ Čl. 146. st. 3. ZZP, 2014.

udruženja trgovaca čija su postupanja u suprotnosti sa propisima.⁶⁸⁸ O pokretanju postupka donosi se zaključak, protiv kog nije dozvoljena posebna žalba.⁶⁸⁹ Ministarstvo odlučuje rešenjem, kojim utvrđuje da li je došlo do povrede i, ukoliko jeste, određuje odgovarajuću meru i rok za njeno sprovođenje.⁶⁹⁰ Takođe, licu protiv kojeg se vodi postupak omogućeno je da u svom odgovoru predloži mere koje je spremno da preduzme radi otklanjanja utvrđene povrede zakona, uz navođenje uslova i rokova za njihovo sprovođenje (korektivna izjava).⁶⁹¹ Protiv rešenja donetog u postupku zaštite kolektivnog interesa potrošača može se pokrenuti upravni spor.⁶⁹² Ukoliko se utvrdi postojanje povrede kolektivnog interesa potrošača, određuje se mera zaštite kojom se licu protiv koga je vođen postupak može naložiti da preduzme određeno ponašanje ili da mu se zabrani određeno ponašanje, a naročito da: 1) prekine sa kršenjem odredaba ZZP 2014 ili drugog propisa kojim se ugrožava kolektivni interes potrošača i da se takvog postupanja uzdrži ubuduće; 2) otkoni utvrđenu nepravilnost; 3) prestane sa nepoštenom poslovnom praksom i da mu zabrani takvo ili slično postupanje ubuduće; 4) bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravičnih ugovornih odredaba. Pored toga, Ministarstvo može trgovcu naložiti da ga u propisanom roku izvesti o sprovođenju izrečenih mera.⁶⁹³ Pozitivno je to što zakon, upotrebom izraza „naročito“, ne iscrpljuje taksativno sve mere zaštite koje se mogu izreći u postupku zaštite kolektivnog interesa potrošača. Na taj način se otvara prostor za fleksibilnu primenu i omogućava da se, u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja, izreknu i druge odgovarajuće mere koje efikasnije štite prava potrošača, kada je to osnovano. Ovakvo normativno rešenje doprinosi prilagodljivosti postupka i povećava njegovu efikasnost. Rešenje se objavljuje na zvaničnoj internet stranici Ministarstva.⁶⁹⁴ Kako zapaža profesor Vukadinović, objavljivanje rešenja u postupku kolektivne zaštite potrošača ima dvostruku svrhu. S jedne strane, rešenje proizvodi reaktivno dejstvo prema trgovcu u konkretnom slučaju, u kome je u sprovedenom postupku utvrđena povreda kolektivnog interesa potrošača. S druge strane, njegovo javno objavljivanje ima preventivnu funkciju, jer svojim primerom deluje odvraćajuće na druge učesnike na tržištu, podstičući ih da ne primenjuju nepravične ugovorne odredbe.⁶⁹⁵ Isto tako se i informacije o tužbama koje su odlučili da podnesu pred sudom ili upravnim telom, statusu već podnetih tužbi i ishodima kolektivne zaštite potrošača u Evropskoj uniji javno

⁶⁸⁸ Ivančević, K., 2014, str. 152.

⁶⁸⁹ Čl. 148. st. 3. i 4. ZZP 2014.

⁶⁹⁰ Čl. 149. st. 1. i 4. ZZP 2014.

⁶⁹¹ Vukadinović, S., 2021, str. 233. Videti: čl. 149. st. 3. ZZP, 2014.

⁶⁹² Ivančević, K., 2014, str. 152; čl. 149. st. 5. ZZP 2014.

⁶⁹³ Ivančević, K., 2014, str. 153; član 150. stav 1. i stav 2. ZZP 2014.

⁶⁹⁴ Čl. 150. st. 3. ZZP. 2014.

⁶⁹⁵ Vukadinović, S., 2021, str. 233.

objavljaju⁶⁹⁶, kako bi bile dostupne na nivou cele Unije, čime se doprinosi transparentnosti i boljoj informisanosti potrošača.⁶⁹⁷ Kao što vidimo sličan pristup primenjuje se i u domaćem pravu, tako da ova praksa predstavlja pozitivan primer institucionalne transparentnosti i doprinosi jačanju poverenja potrošača u mehanizme kolektivne zaštite. Opravdana je i odredba kojom je propisano da se rešenje objavljuje na internet stranici Ministarstva, jer javna dostupnost ovih akata ne samo da doprinosi transparentnosti postupka, već ima i preventivni efekat. Na taj način se šalje jasna poruka drugim trgovcima o posledicama kršenja propisa, čime se dodatno podstiče poštovanje potrošačkih prava i jača poverenje potrošača u institucionalnu zaštitu.

Na predlog podnosioca zahteva, Ministarstvo može naložiti prestanak vršenja određenih radnji ili preduzimanja radnji kojima se sprečava ili otklanja nastupanje štetnih posledica po prava i interese potrošača, ukoliko postoji rizik da takve posledice nastupe. Ova privremena mera može da traje do donošenja rešenja u tom postupku.⁶⁹⁸ Povreda pojedinačnog interesa potrošača od strane trgovca, protiv koga je u toku postupak zaštite kolektivnih interesa, ne sprečava potrošača da samostalno traži zaštitu svojih prava. Potrošač ima pravo da se obrati sudu radi naknade štete, da pokrene postupak za poništenje ili utvrđenje ništavosti ugovora, kao i da pokrene bilo koji drugi sudski postupak u cilju ostvarivanja svojih zakonom zagarantovanih prava.⁶⁹⁹ Ovakvo zakonsko rešenje, iako formalno ne uskraćuje pravo potrošača na individualnu pravnu zaštitu, ipak može imati negativne posledice po samu delotvornost te zaštite. Upućivanje potrošača da samostalno pokreće postupak za naknadu štete često podrazumeva dodatne troškove, vremensko i emocionalno opterećenje, kao i rizik od neuspeha zbog složenosti dokazivanja štete i uzročne veze. Time se obeshrabruje veliki broj potrošača da uopšte pokrenu postupak, posebno kada je reč o tzv. malim štetama koje nisu dovoljno vredne da bi opravdale pojedinačne sudske postupke. Upravo zbog ovih razloga evropski zakonodavac je uočio potrebu za drugačijim pristupom i Direktivom (EU) 2020/1828 omogućio da se u postupku zaštite kolektivnih interesa potrošača može tražiti i naknada štete – o čemu je detaljnije bilo reči u drugom poglavlju ove disertacije.⁷⁰⁰ Ovakav model pruža efikasniju zaštitu i znatno smanjuje teret koji bi u suprotnom bio na pojedincu.

⁶⁹⁶ Čl. 13. Direktive (EU) 2020/1828.

⁶⁹⁷ Jovičić, K., 2021, str. 220.

⁶⁹⁸ Ivančević, K., 2014, str. 153.; čl. 151. ZZP, 2014.

⁶⁹⁹ Ivančević, K., 2014, str. 153.; čl. 153, ZZP, 2014. Videti: Micklitz, H., W., Saumier G., (eds.), 2018, pp. 13-14.

⁷⁰⁰ Direktiva o predstavničkim tužbama uvela je mehanizme kompenzacije u okviru kolektivne pravne zaštite, koji su dugo nailazili na snažan (pretežno politički) otpor država članica. Njome se propisuje obaveza da države članice, pored već postojećih mera zabrane, obezbede i dostupnost sredstava za naknadu štete. U slučaju predstavničkih tužbi usmerenih na mere zabrane, korist za potrošače ogleda se u prestanak ili zabrani prakse koja

S obzirom na jasno izraženu težnju Srbije ka pristupanju Evropskoj uniji i obavezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije, posebno sa Direktivom (EU) 2020/1828 o predstavničkim tužbama, relevantno je sagledati iskustva zemalja članica koje su prošle sličan put. U tom smislu, već je izneto mišljenje da zakonodavno rešenje Republike Hrvatske, kao države iz istog regiona i sličnog stepena pravne i institucionalne razvijenosti, može poslužiti kao dobar model za normativno uređenje sudske zaštite kolektivnih interesa potrošača, naročito u pogledu prava na naknadu štete.⁷⁰¹

3.3. PRAVNI OKVIR INSTITUTA KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI

Kada je reč o zaštiti kolektivnih interesa potrošača, isti zakonodavni pristup zadržan je i u ZZZP 2021. godine.⁷⁰² Uporednopravna analiza sprovedena u drugom poglavlju ukazuje na to da se rešenje prihvaćeno u našem pravnom sistemu razlikuje od modela prisutnih u većini evropskih država koje su odabrane kao primeri dobre prakse, a u kojima su za zaštitu kolektivnih interesa, uključujući i interese potrošača, predviđeni različiti instrumenti parničnog procesnog prava.⁷⁰³ ZZZP iz 2021. godine, poput prethodnog zakona iz 2014. godine, pozitivno definiše kolektivni interes potrošača.⁷⁰⁴ Na ovo je već ukazano u prvom poglavlju disertacije, prilikom analize pojma kolektivnog interesa i njegovog normativnog određenja u domaćem zakonodavstvu. Radi se o upravnom postupku⁷⁰⁵ koji se vodi pred pomenutim Ministarstvom. ZZZP iz 2021. godine propisuje da se na pitanja u vezi sa postupkom zaštite kolektivnih interesa potrošača, koja nisu izričito uređena tim zakonom, primenjuju odredbe Zakona o opštem

predstavlja povredu. Nasuprot tome, kod mera popravljavanja štete, potrošači bi korist trebalo da ostvare u nekom od konkretna pravnih sredstava zaštite kao što su naknada štete, popravka, zamena, sniženje cene, raskid ugovora ili povraćaj plaćene cene. Državama članicama ostavljena je sloboda da odluče da li će omogućiti da kvalifikovani subjekti zahtevaju i mere zabrane i mere za popravljavanje štete u okviru jedinstvene predstavničke tužbe, ili će ih razdvojiti u odvojenim predstavničkim tužbama. Vidi: Miličević, M., 2023, str. 16.

⁷⁰¹ Vukadinović, S., 2024, str. 162. Videti i Maganić, A., 2023, str. 146-161.

⁷⁰² Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2021 (u daljem tekstu: ZZZP, 2021). Zaštita kolektivnog interesa potrošača uređena je članovima od 170-180 u glavi XIV ZZZP, 2021, dok je nadzor nad Zakonom regulisan članovima od 181-186 u glavi XV ZZZP, 2021.

⁷⁰³ Vujisić, D., Rapajić, M., 2022, Kolektivna zaštita interesa potrošača (Pravo Evropske unije i Srbije), *Pravo i privreda*, 4, str. 766. Videti: Babović, B., 2014, str. 216.

⁷⁰⁴ Videti čl. 170. ZZZP, 2021.

⁷⁰⁵ Upravnopravna zaštita potrošača, naročito kada je sprovode specijalizovani i nezavisni organi javne uprave, ističe se kao efikasniji i dostupniji model u odnosu na sudsku zaštitu. Ovakav pristup omogućava bržu reakciju, šire delovanje u javnom interesu i veću stručnu osposobljenost nadležnih organa, što doprinosi delotvornijoj prevenciji i zaštiti kolektivnih interesa potrošača. Za razliku od sudskog postupka koji se inicira od strane pojedinaca, upravni organi deluju vođeni strateškim ciljevima zaštite tržišta i prava potrošača u celini. Videti: Jovanić, T., 2013 (a), str. 186.

upravnom postupku⁷⁰⁶ (u daljem tekstu: ZUP).⁷⁰⁷ Time je uspostavljen poseban upravni postupak koji se delimično oslanja na ZUP, ali i sadrži brojna odstupanja od njegovih opštih pravila. Ipak, takva odstupanja su dozvoljena samim ZUP-om, pod uslovom da su nužna u određenim upravnim oblastima, da su u skladu sa njegovim osnovnim načelima i da ne umanjuju nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih tim zakonom. Analiza odredbi Zakona iz 2021. pokazuje da su ta odstupanja značajna, te da je zakonodavac predvideo kombinovanu primenu opštih i posebnih pravila u cilju efikasnijeg sprovođenja zaštite kolektivnih interesa potrošača.⁷⁰⁸ Ministarstvo može pokrenuti postupak zaštite kolektivnih interesa potrošača po službenoj dužnosti (*ex officio*). Ministarstvo pokreće i vodi postupak radi utvrđivanja povrede kolektivnog interesa potrošača po službenoj dužnosti, ukoliko na osnovu nadzora, dostavljenih inicijativa, informacija ili drugih raspoloživih podataka, osnovano pretpostavi da određeno ponašanje ili propuštanje učesnika na tržištu – posebno upotreba nepravilnih ugovornih odredbi – ugrožava ili može da ugrozi kolektivni interes potrošača.⁷⁰⁹ Postupak za zaštitu kolektivnog interesa potrošača može se voditi protiv trgovca ili udruženja trgovaca čije je postupanje u suprotnosti sa odredbama ovog zakona, kao i u slučajevima kada ugovaraju nepravilne ugovorne odredbe u smislu ovog zakona.⁷¹⁰ Kao što se može uvideti, i odredba ranijeg zakona, kao i ZZP 2021, navodi da se postupak vodi „protiv trgovca“, što može dovesti do zaključka da se ne radi o upravnom postupku u pravom smislu, budući da je takva terminologija karakteristična za sudske postupke.⁷¹¹ Ovo dodatno otvara pitanje prirode mehanizma zaštite kolektivnih interesa potrošača, odnosno da li, uprkos formalnom upravnopravnom okviru, njegovi elementi u izvesnoj meri odražavaju privatnopravni pristup – što je već razmatrano u ranijem delu disertacije. Postupak se, takođe, može pokrenuti i na osnovu zahteva ovlašćenog lica.⁷¹² Aktivnu legitimaciju za pokretanje postupka imaju samo evidentiranja udruženja.⁷¹³ Svoјstvo stranke u postupku priznaje se isključivo podnosiocu zahteva i licu protiv koga se postupak vodi.⁷¹⁴ O pokretanju postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača donosi se zaključak, protiv koga nije dozvoljena posebna žalba, niti se može

⁷⁰⁶ Zakon o opštem upravnom postupku, Sl. glasnik RS, br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US. Član 180. ZZP 2021.

⁷⁰⁷ Videti: Lončar, Z., 2016, Posebni upravni postupci, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4, str. 1217-1234.

⁷⁰⁸ Vujisić, D., Rapajić, M., 2022, str. 767-768.

⁷⁰⁹ Čl. 171. st. 1. ZZP 2021.

⁷¹⁰ Čl. 171. st. 2. ZZP 2021.

⁷¹¹ Vujisić, D., Rapajić, M., 2022, str. 769.

⁷¹² Čl. 172. ZZP, 2021.

⁷¹³ Čl. 173. ZZP, 2021.

⁷¹⁴ Čl. 174. st. 1. ZZP, 2021.

pokrenuti upravni spor.⁷¹⁵ Postupak se okončava rešenjem kojim se utvrđuje da li je došlo do povrede kolektivnog interesa potrošača, a ukoliko povreda postoji, tim rešenjem se istovremeno određuje i mera za njeno otklanjanje, kao i rok za njeno sprovođenje. Protiv ovog rešenja može se pokrenuti upravni spor.⁷¹⁶ Kada je reč o merama zaštite kolektivnih interesa potrošača, ZZP 2021 ne donosi suštinske izmene u odnosu na prethodni ZZP 2014⁷¹⁷, osim u delu gde ZZP 2021 propisuje samo odlaganje obustave nepravilnih ugovornih odredbi s tim da ne uređuje da je nepohodno da se prestane sa vršenjem nepoštene poslovne prakse.⁷¹⁸ Prema mom mišljenju, izostavljanje izričitog zahteva za prestanak nepoštene poslovne prakse u Zakonu o zaštiti potrošača iz 2021. godine nije opravdano, posebno imajući u vidu značaj koji ova praksa ima u kontekstu zaštite kolektivnih interesa potrošača. Nepoštena poslovna praksa obuhvata širok spektar ponašanja trgovaca koje, iako ne uvek formalno ugovorno definisano, može ozbiljno narušiti prava potrošača i izazvati štetne posledice po širu potrošačku populaciju. Uvođenje eksplicitne odredbe koja bi se odnosila i na prestanak takvih praksi omogućilo bi šire i fleksibilnije tumačenje zakona, čime bi se regulatornim organima pružila snažnija osnova za reagovanje u situacijama koje nisu striktno vezane za sadržaj ugovornih klauzula, ali nesumnjivo predstavljaju povredu kolektivnog interesa. Ministarstvo takođe ima mogućnost da naloži trgovcu da, u propisanom roku, izvesti o sprovođenju izrečenih mera.⁷¹⁹ Zakonom je zadržana ranija odredba iz ZZP 2014 da se rešenje kojim se određuje mera zaštite kolektivnih interesa potrošača javno objavljuje na zvaničnoj internet stranici Ministarstva.⁷²⁰

Zakon reguliše i mogućnost izricanja privremene mere. Ako postoji opasnost od nastupanja štetnih posledica po prava i interese potrošača, Ministarstvo može, na predlog podnosioca zahteva, doneti rešenje kojim se nalaže obustava određenih radnji ili preduzimanje mera radi sprečavanja ili otklanjanja tih posledica. Propisano je da privremena mera može trajati do donošenja konačne odluke u postupku zaštite kolektivnog interesa potrošača.⁷²¹ S obzirom na to da se Srbija nalazi u procesu pristupanja Evropskoj uniji i da već duže vreme prilagođava svoje zakonodavstvo evropskim standardima, očekuje se da će i novousvojeni propisi Evropske

⁷¹⁵ Čl. 174. st. 3. i 4. ZZP, 2021.

⁷¹⁶ Čl. 175. ZZP, 2021.

⁷¹⁷ Kada je utvrđeno da postoji povreda kolektivnog interesa, određuje se mera zaštite kolektivnog interesa potrošača, kojom može da se naloži licu protiv koga je vođen postupak da preduzme ili da mu se zabrani određeno ponašanje a naročito da: a) prekine sa kršenjem odredaba ovog zakona kojim se ugrožava kolektivni interes potrošača i uzdrži se od budućeg kršenja; b) otkloni utvrđenu nepravilnost; v) bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravilnih ugovornih odredaba. Videti čl. 176. st. 1. ZZP, 2021.

⁷¹⁸ Vujisić, D., Rapajić, M., 2022, str. 770.

⁷¹⁹ Čl. 176. st. 2. ZZP, 2021.

⁷²⁰ Čl. 176. st. 3. ZZP, 2021.

⁷²¹ Čl. 177. ZZP, 2021.

unije, uključujući i one koji se odnose na zaštitu potrošača kao što je Direktiva (EU) 2020/1828, biti preneti u domaći pravni sistem. Upravo iz tog razloga ukazujem je na značaj preciznog uređenja postupka za određivanje privremenih mera, imajući u vidu da one predstavljaju ključni instrument za obezbeđenje efikasne zaštite kolektivnih interesa potrošača.

Upravnopravna zaštita kolektivnih interesa potrošača u okviru upravnog postupka je užeg domašaja u odnosu na sudsku zaštitu.⁷²² Zakon, u tom smislu, ostavlja mogućnost da potrošač, pored pokretanja ili vođenja postupka pred upravnim organom, može pred nadležnim sudom pokrenuti postupak za poništenje ili utvrđivanje ništavosti ugovora, postupak za naknadu štete kao i da putem sudskog postupka ostvari druga prava koja mu pripadaju.⁷²³ Kaznenopravna zaštita predstavlja poslednje sredstvo u sistemu zaštite potrošača. Sankcionisanje u okviru prekršajnog postupka⁷²⁴ može delovati kao odgovarajući pravni mehanizam koji, posredno, doprinosi delotvornijem ostvarivanju potrošačkih prava u praksi.⁷²⁵ U skladu sa ZZP-om iz 2021. godine, ako Ministarstvo utvrdi da je došlo do povrede kolektivnog interesa potrošača, ima ovlašćenje da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom organu, ukoliko su ispunjeni uslovi za postojanje prekršaja.⁷²⁶

Odredbe ZZP 2021 koje se odnose na upravnopravnu zaštitu kolektivnih interesa potrošača ne donose nikakve suštinske novine u odnosu na Zakon iz 2014. godine. Iako je između ova dva zakona proteklo više godina, može se razmotriti da bi u daljem unapređenju zakonodavstva bilo korisno osloniti se na analizu dotadašnje upravne prakse i identifikovanih institucionalnih ograničenja, kako bi se dodatno unapredili mehanizmi zaštite kolektivnih interesa potrošača.

⁷²² Vujisić, D., Rapajić, M., br. 4/2022, str. 772.

⁷²³ Čl. 179. ZZP, 2021.

⁷²⁴ Više o prekršajnoj zaštiti potrošača videti: Strategija zaštite potrošača za period 2019-2024. godine, *Sl. Glasnik RS*, br. 93/19, str. 47. Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine pokrenulo je javne konsultacije u vezi sa izradom nove Strategije zaštite potrošača za period 2025–2030. godine. Videti: Strategija zaštite potrošača za period 2025-2030. godine: Potrošačke organizacije sugerišu uvođenje kolektivne tužbe i Zaštitnika prava potrošača, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/221024/221024-vest9.html> (pristupila dana: 28.1.2025.) O iznosu prekršajne sankcije za povredu ili nepoštovanje mere donete u postupku zaštite kolektivnog interesa potrošača videti: Protić, D., 2020 (b), *Zaštita potrošača u Srbiji: koji su mogući pravci napretka?*, Centar za evropske politike, Beograd, str. 30. U prekršajnom postupku pravnom licu može biti izrečena novčana kazna u iznosu od 300.000 do 2.000.000 dinara, dok za preduzetnike ona iznosi od 50.000 do 500.000 dinara. Međutim, ove kazne se retko izriču, te se ne može smatrati da njihova visina ima dovoljno snažan represivni ni preventivni efekat u slučajevima povrede kolektivnog interesa potrošača; čl. 187. ZZP, 2021.

⁷²⁵ Mrvić Petrović, N., Jovanović, S., 2021, str. 143-144.

⁷²⁶ Vujisić, D., Rapajić, M., 2022, str. 772. Vid: čl. 134. st. 1. tačka 3. ZZP, 2021.

3.4. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI IZAZOVI KOLEKTIVNE ZAŠTITE POTROŠAČA

Kolektivna zaštita potrošača igra fundamentalnu ulogu u obezbeđivanju efikasne zaštite potrošača.⁷²⁷ Kolektivna zaštita potrošača je izuzetno korisna jer daje mogućnost prevazilaženje šest ključnih prepreka na koje ukazuju Đurović i Riefa, a koje predstavljaju razloge zbog kojih potrošači često odustaju od ostvarivanja svojih prava. Prvo, potrošači često imaju ograničeno znanje o postojanju i sadržini svojih prava. Drugo, čak i kada su svesni svojih prava, njihova volja i motivacija za njihovo ostvarivanje neretko variraju. Takođe, poznatost i dostupnost mehanizama za ostvarivanje prava nisu uvek nedovoljne. Treće, značajan faktor dostupnosti je finansijske prirode; troškovi povodom ostvarivanja prava, posebno u sudskim postupcima, često sprečavaju njihovo pokretanje. Četvrto, vrednost predmeta potraživanja obično je niska, što dodatno smanjuje motivaciju pojedinačnih potrošača da se obrate sudu. Peto, proces borbe za svoja prava može biti veoma vremenski zahtevan. Šesto, potrošači mogu imati nedoumice protiv koga treba da usmere (podnesu) tužbu u određenim slučajevima (na primer, da li protiv prodavca, proizvođača, uvoznika ili distributera). Čak i kada znaju protiv koga treba da podnesu tužbu, to smanjuje njihovu motivaciju da se bore za svoja prava. Kolektivna zaštita potrošača je osmišljena da prevaziđe sve ove nedostatke.⁷²⁸ Kod nas zaštita kolektivnih interesa potrošača ima samo preventivnu funkciju koja se ogleda u njenom uticaju na trgovce, podstičući ih da se radije pridržavaju zakonitog i korektnog poslovanja, nego da pribegavaju nepoštenim praksama.

Pravna sigurnost potrošača ne svodi se isključivo na postojanje zakonskih normi koje uređuju njihova prava i obaveze.⁷²⁹ Ona podrazumeva i postojanje pravnog i društvenog ambijenta u kojem su prava potrošača zaštićena ne samo formalno, već i suštinski – kroz razvijenu svest o njihovoj obaveznosti, dostupnost delotvornih pravnih mehanizama, kao i mogućnost ostvarivanja pune i pravedne naknade štete. U tom smislu, pravna sigurnost se ostvaruje tek kada potrošač može da računa na efikasan sistem zaštite svojih interesa, bez prekomernih prepreka ili neizvesnosti u pogledu ishoda postupka.

⁷²⁷ Đurović, M., Riefa, C., 2015, p. 873.

⁷²⁸ *Ibid.* Vid: Calu, M., Stanciu, C., 2018, Collective Redress For Consumers: Toward An EU Wide Collective Action Mechanism, Global Economic Observer, Vol. 6. p.41.

⁷²⁹ Madžar, L., 2010, str. 55-56.

U literaturi se često navode mehanizmi koji se svrstavaju u javnopravne ili privatnopravne⁷³⁰, ali bez jasnog objašnjenja kriterijuma na osnovu kojeg se ta podela vrši.⁷³¹ Zbog toga se razlika između ovih kategorija često svodi isključivo na vrstu organa koji pružaju zaštitu. Tako se, na primer, javnopravnim mehanizmima smatraju zaštita u upravnom postupku i postupci pred prekršajnim ili krivičnim sudovima, dok se privatnopravna zaštita ostvaruje putem parničnog postupka pred sudovima, kao i kroz različite oblike vansudskog rešavanja potrošačkih sporova.⁷³² Zaštita potrošača u našem pravnom sistemu zasniva se na konceptu stroge podele procesnih puteva – s jedne strane, postupaka koji imaju za cilj ostvarenje javnog interesa (upravni i prekršajni postupak), i s druge strane, onih kojima se štiti pretežno privatni interes potrošača (parnični postupak i vansudsko rešavanje sporova). Ovakav pristup u skladu je sa institucionalnim modelom privatnopravne zaštite potrošača.⁷³³ Osnov ove podele leži u pitanju odakle potiče inicijativa za pokretanje mehanizama zaštite – da li dolazi od organa javne vlasti koji postupaju u javnom interesu, ili od privatnopravnih subjekata, pre svega potrošača i njihovih udruženja. Iz takvog ugla posmatranja, zaštita koju sprovode organi uprave svrstava se u javnopravnu sferu, dok se parnični postupak – bilo da se tiče zaštite individualnog ili kolektivnog interesa potrošača – može jasno odrediti kao privatnopravni mehanizam.⁷³⁴ Ipak, postavlja se pitanje kako klasifikovati upravne postupke u kojima inicijativa dolazi od samih potrošača, preko njihovih udruženja, kada ostvaraju zaštitu njihovih kolektivnih interesa. Prema mišljenju profesorke Jerinić, zaštita potrošača koja se ostvaruje u okviru upravnog postupka pred organima uprave, u skladu sa važećim zakonodavnim okvirom, zadržava svoju javnopravnu prirodu.⁷³⁵ Ovakvo tumačenje je utemeljeno, budući da, bez obzira na to ko inicira postupak, reč je o zaštiti koja se ostvaruje putem organa javne vlasti, u okviru upravnog postupka koji je po svojoj prirodi usmeren na očuvanje javnog interesa. Profesorka Jernić dalje veoma jasno i argumentovano postavlja pitanje da li je moguće jedan mehanizam zaštite potrošača, koji po svojoj prirodi pripada privatnopravnoj sferi, zameniti drugim, čija je svrha izrazito javnopravna.⁷³⁶ Time se otvara šire razmatranje o tome da li se mehanizmi zasnovani

⁷³⁰ O tome više videti: Karanikić Mirić, M., *Mehanizmi zaštite zakonom zagarantovanih prava potrošača*, u: Lilić, S., (prir.), 2013, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 3*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 173; Vukadinović, S., 2021 str. 229.

⁷³¹ Kako zapaža profesorka Karanikić raznovrsnost mehanizama kolektivne zaštite potrošača, odnosno zaštite kolektivnih potrošačkih prava i zakonom priznatih interesa, razvijeni su kao odgovor na praktične teškoće koje se javljaju prilikom primene individualnih mehanizama zaštite u potrošačkim sporovima. Karanikić Mirić, M., 2014, str. 59.

⁷³² Jerinić, J., 2021, str. 102.

⁷³³ Mrvić Petrović, N., Jovanović, S., 2021, str. 153.

⁷³⁴ Jovanić, T., 2013 (a), str. 182-183.

⁷³⁵ Jerinić, J., 2021, str. 102-103.

⁷³⁶ *Ibid*, str. 103.

na različitim pravnim temeljima i logici postupanja mogu smatrati ravnopravnim i međusobno zamenjivim bez uticaja na stepen ostvarene zaštite. Upravo je to jedno od ključnih pitanja kojim se ova disertacija bavi, a to je: ispitivanje efikasnosti upravnog postupka zaštite kolektivnih interesa potrošača u poređenju sa sudskim putem ostvarivanja te zaštite.

3.5. PRAKSA UPRAVNIH ORGANA U POSTUPCIMA ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI

Upravni postupak zaštite kolektivnih interesa potrošača osmišljen je tako da zameni efekat nekadašnje kolektivne tužbe, pri čemu se kao njegove prednosti ističu veća efikasnost i manji troškovi u odnosu na parnični postupak.⁷³⁷ Jednom utvrđeno nezakonito ponašanje trgovca prema kolektivnom interesu ima dejstvo prema svim potrošačima, pa se u slučaju ponavljanja takve prakse potrošači mogu pozvati na već utvrđenu povredu, koja se tada sankcioniše direktno putem inspekcije, bez dodatnog ispitivanja.⁷³⁸ Vujisić i Rapajić ukazuju da se u praksi dešava da se potrošači, čak i kada je povreda kolektivnog interesa već utvrđena, upućuju da ponovo prolaze kroz upravni postupak, čime se umanjuje značaj kolektivne zaštite i svodi na individualnu. Ima autora koji smatraju da to ukazuje na institucionalne slabosti, posebno na nedovoljno prepoznavanje kolektivnog interesa od strane organa uprave.⁷³⁹ Dosledna primena kolektivne zaštite, uz aktivan inspeksijski nadzor, mogla bi doprineti zakonitosti poslovanja i sprečavanju štetnih posledica za potrošače. Takođe, veća vidljivost potrošačkih organizacija, preventivno delovanje inspekcije, pravovremena reakcija Ministarstva i naknadna kontrola doprinose snažnijoj zaštiti potrošača i utiču na ponašanje trgovaca.⁷⁴⁰ Protić ukazuje da predstavnici potrošačkih organizacija i nadležnih institucija često ukazuju na ozbiljan nedostatak koji se odnosi na izostanak efektivne sankcije sa stvarnim odvrćajućim dejstvom. Korist koju trgovac ostvaruje nepravničnim ugovornim odredbama ili nepoštenom poslovnom praksom često je veća od izrečene kazne, što dovodi do gubitka svrhe same sankcije.⁷⁴¹

U Republici Srbiji Ministarstvo je donelo 9 rešenja. Prvo rešenje doneto je 27. januara 2021. godine, dok je poslednje doneto 20. februara 2023. godine. Dosadašnja praksa Ministarstva pokazuje da se institut kolektivne zaštite potrošača primenjuje u različitim sektorima, uključujući komunalne usluge (vodovod, grejanje), telekomunikacije, usluge

⁷³⁷ Jovanić, T., 2013 (a), str. 186.

⁷³⁸ Vujisić, D., Rapajić, M., 2022, str. 777.

⁷³⁹ *Ibid*, str. 777-778.

⁷⁴⁰ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 136.

⁷⁴¹ Protić, D., 2020 (b), str. 30.

rentiranja vozila... Analizom javno dostupnih rešenja, može se uočiti da je Ministarstvo u više navrata utvrdilo postojanje povrede kolektivnog interesa potrošača i naložilo mere da trgovac prekine sa kršenjem odredbi ZZP-a i da se uzdrži od toga ubuduće, da prestane sa nepoštenom poslovnom praksom, da bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravilne ugovorne odredbe kao i da mu se zabranjuje takvo ponašanje ubuduće, uz obavezu trgovca da o sprovođenju mere izvesti u predviđenom roku. Karakteristično je da su povrede najčešće vezane za nepravilne ugovorne odredbe, nejasne ili nepotpune informacije o uslugama. Tako, na primer, Ministarstvo je utvrdilo postojanje povrede kolektivnog interesa potrošača od strane JKP „Vodovod – Kruševac“, i to zbog postupanja suprotno odredbama člana 91. stav 1. i 2. tačke 1) i 2), kao i člana 83. stav 2. tačka 2) Zakona o zaštiti potrošača. Naime, preduzeće nije omogućavalo potrošačima uvid u mesečnu potrošnju i zaduženje, niti im je omogućeno da kontrolišu iznos sopstvenih obaveza u vezi sa pruženom uslugom. Uz to, utvrđeno je i različito postupanje prema fizičkim licima u obračunu, što je predstavljalo oblik diskriminacije potrošača. Rešenjem je naloženo da se sa takvom praksom odmah prestane i da se pravno lice ubuduće uzdrži od daljih povreda zakona, s obavezom da u roku od 60 dana postupi po rešenju i o tome obavesti nadležno ministarstvo u roku od 8 dana.⁷⁴² Dalje, Ministarstvo je utvrdilo da je JKP „Vodovod“ Leskovac povredilo kolektivni interes potrošača, postupajući suprotno odredbama člana 87. stav 1. tač. 1), 4) i 5) i člana 91. stav 2, kao i člana 19. stav 1. tač. 2) i 4), u vezi sa članom 145. Zakona o zaštiti potrošača. Preduzeće nije potrošačima, prilikom zaključenja ugovora, pružalo neophodne informacije koje bi im omogućile donošenje racionalnih ekonomskih odluka o korišćenju usluga, niti je u računima za uslugu navodilo elemente koji omogućavaju uvid u obračun i praćenje potrošnje u skladu sa kvalitetom pružene usluge. Takođe je utvrđeno da je preduzeće primenjivalo nepoštenu i obmanjujuću poslovnu praksu, dovodeći potrošače u zabludu da se obračun vrši prema stvarnoj potrošnji. Rešenjem je JKP „Vodovod“ Leskovac naloženo da odmah prekine s ovakvim postupanjem, da se uzdrži od daljih povreda zakona i da prestane sa primenom nepoštene prakse, uz zabranu sličnog ponašanja u budućnosti. Obavezano je da u roku od 60 dana postupi po rešenju i da u roku od 8 dana od izvršenja o tome obavesti Ministarstvo.⁷⁴³

Isto tako je Ministarstvo u postupku zaštite kolektivnog interesa potrošača utvrdilo da je privredno društvo „Preslap“ d.o.o. Beograd povredilo kolektivni interes potrošača primenom

⁷⁴² Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 18.3.2021. godine, br. 330-00-00100/2020-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

⁷⁴³ Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 30.9.2021. godine, br. 330-00-00080/2017-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

nepravične ugovorne odredbe, čime je došlo do povrede člana 170. stav 1. tačka 2) u vezi sa članom 43. stav 1. tačka 5) Zakona o zaštiti potrošača. U članu 16. ugovora koji ovaj trgovac zaključuje sa potrošačima o isporuci vode „Vlasina“ i korišćenju aparata za vodu, predviđena je klauzula kojom se za rešavanje sporova između trgovca kao tužioca i potrošača kao tuženog ugovara isključiva nadležnost suda u Pančevu, što se smatra nepravičnom ugovornom odredbom. Rešenjem je trgovcu naloženo da bez odlaganja obustavi ugovaranje predmetne klauzule, a takođe je obavezan da postupi po rešenju u roku od 30 dana od njegovog prijema i da u roku od 8 dana obavesti Ministarstvo o sprovedenim merama.⁷⁴⁴ Utvrđeno je da je i privredno društvo Primero rent a car d.o.o. Beograd, oglašavanjem usluga na platformi Booking.com i prilikom zaključenja ugovora sa potrošačima, izvršilo povredu kolektivnog interesa potrošača u smislu člana 145. stav 1. tačka 2) u vezi sa članom 20. stav 1. tačka 1) Zakona o zaštiti potrošača. Naime, trgovac nije obavestio potrošače o postojanju ugovorne kazne (penala) za vraćanje neopranih vozila, što predstavlja informaciju koja je od značaja za donošenje ekonomski racionalne odluke. Ovakvo propuštanje moglo je da dovede do toga da potrošač zaključi ugovor pod uslovima koje inače ne bi prihvatio. Rešenjem je trgovcu naloženo da obustavi takvu praksu i da se uzdrži od njenog ponavljanja, uz obavezu da u roku od 30 dana postupi po donetom rešenju i u roku od 8 dana o tome obavesti Ministarstvo.⁷⁴⁵ Još jedan od postupaka zaštite kolektivnih interesa potrošača jeste slučaj da je javno preduzeće Srbijagas, sa sedištem u Novom Sadu, izvršilo povredu kolektivnog interesa potrošača iz člana 145. stav 1. tačka 2) u vezi sa članom 19. stav 1. tačka 4) Zakona o zaštiti potrošača, jer je primenom odluke direktora promenjena cena gasa za neovlašćeno korišćenje gasa tako da ga navodi da donese ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo. Osim toga, Ministarstvo je utvrdilo i povredu člana 145. stav 2. Zakona u vezi sa članom 83. stav 2. tačka 2) i člana 86. stav 2. tačka 2), jer je preduzeće diskriminisalo potrošače primenom različitih cena i propisivanjem roka za izmirenje dugovanja kraćeg od zakonski propisanih 30 dana. Rešenjem je Srbijagasu naloženo da obustavi takvo postupanje, da mu se zabranjuje ponavljanje takvih i sličnih praksi, kao i da u roku od 15 dana postupi po donetom rešenju i o tome u roku od 8 dana obavesti Ministarstvo.⁷⁴⁶

⁷⁴⁴ Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 21.7.2022. godine, br. 330-00-00026/2022-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

⁷⁴⁵ Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 27.01.2021. godine, br. 330-00-00023/2020-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

⁷⁴⁶ Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 20.9.2021. godine, br. 330-00-00079/2018-11, preuzeto sa sajta Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine.

Jedan od konkretnih primera primene instituta kolektivne zaštite potrošača odnosi se na postupak koji je Ministarstvo sprovedo protiv društva „Orion Telekom“ doo. Postupak je pokrenut po inicijativi potrošačice koja je ukazala na štetnu posledicu prevremenog raskida ugovora – konkretno, naplatu iznosa od 60.000 dinara na ime naknade štete zbog raskida ugovora zaključenog na određeno vreme. U toku postupka utvrđeno je da je trgovac, kroz odredbe Opštih uslova i prateće cenovnike, predvideo visinu naknade koja značajno premašuje realnu štetu, ne uzimajući u obzir konkretne okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. Ministarstvo je utvrdilo da se radi o nepravilnoj ugovornoj odredbi u smislu Zakona o zaštiti potrošača, jer se potrošač obavezuje na plaćanje iznosa koji nema proporcionalan odnos prema stvarno pretrpljenoj šteti, bez obzira na to kada je ugovor raskinut. Posebno je istaknuto da trgovac nije učinio verovatnim postojanje konkretne štete, niti je dokazao da ista ne zavisi od trenutka raskida, već je naplata uvek vršena u istom nominalnom iznosu. Ministarstvo je stoga naložilo obustavu daljeg ugovaranja takvih odredbi, ocenivši ih suprotnim načelima savesnosti, pravičnosti i jednakosti davanja.⁷⁴⁷ Ovaj slučaj ilustruje efikasnost upravnopravne zaštite kolektivnih interesa potrošača, ali i njene potencijale u prevenciji ponavljanja štetnih obrazaca ponašanja na tržištu. Uprkos protivljenju trgovca i pozivanju na internu usklađenost s prethodnim preporukama Ministarstva, utvrđena je jasnoća povrede i nesrazmera u ugovornim obavezama,⁷⁴⁸ što pokazuje da upravni organi mogu dosledno primeniti materijalne odredbe zakona čak i prema subjektima sa većom tržišnom snagom.

Ovako formulisano rešenje predstavlja dobar primer konkretne zaštite kolektivnog interesa potrošača, jer se ne zadovoljava formalnim uvidom u usklađenost ugovornih klauzula sa ranijim preporukama Ministarstva, već sprovodi suštinska ocena da li određena praksa narušava prava većeg broja potrošača. Rešenje pokazuje i kako institut kolektivne zaštite ne mora biti vezan samo za apstraktno normativno kršenje, već za konkretne posledice koje širok krug potrošača može trpeti usled standardizovane i sistemske poslovne prakse.

Takođe, ovo je primer u kom transparentnost ugovora⁷⁴⁹ ili njihova javna dostupnost nije bila dovoljna da bi se otklonio karakter nepravilne ugovorne odredbe. Na taj način potvrđuje se da suština kolektivne zaštite ne leži samo u informisanosti potrošača, već u

⁷⁴⁷ Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 2.4.2021. godine, br. 330-00-00086/2020-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

⁷⁴⁸ Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 2.4.2021. godine, br. 330-00-00086/2020-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

⁷⁴⁹ Detaljnije o tome videti: Vukadinović, S., Jovičić, K., 2024, Razvoj transparentnosti u javnom i privatnom (ugovornom) pravu: od zahtjeva ka načelu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 3, str. 589-611.

kontroli proporcionalnosti i pravičnosti ugovornog odnosa, što je posebno važno u sektoru komunalnih i elektronskih usluga gde je tržišna konkurencija ograničena.

Nadalje, Ministarstvo je utvrdilo da je javno preduzeće za komunalnu infrastrukturu i usluge „Kikinda“ izvršilo povredu kolektivnog interesa potrošača, u smislu člana 145. stav 1. tačka 2) Zakona o zaštiti potrošača. Povreda se ogleda u primeni člana 66. stav 1. Odluke o javnom vodovodu⁷⁵⁰ („Službeni list grada Kikinde“, br. 34/2017), kojom je sprovedena obmanjujuća nepoštena poslovna praksa u smislu člana 19. stav 1. tač. 2) i 4) Zakona o zaštiti potrošača, jer je vodomer očitavan najviše dva puta godišnje. Na taj način, potrošačima nije omogućeno da redovno prate svoju potrošnju i zaduženje za obračunski period do najviše mesec dana, niti da ostvare uvid u trenutnu potrošnju i steknu jasnu predstavu o isporučenoj količini vode i načinu njenog obračuna. Rešenjem je preduzeću naloženo da odmah obustavi navedenu nepoštenu poslovnu praksu i da se uzdrži od sličnog postupanja u budućnosti, kao i da u roku od 60 dana postupi po izrečenoj meri i o tome obavesti Ministarstvo u roku od 8 dana.⁷⁵¹

Ministarstvo je donelo rešenje kojim je utvrđeno da je Javno komunalno preduzeće „Gradska toplana“ Zrenjanin izvršilo povredu kolektivnog interesa potrošača, i to u više osnova. Prvo, u smislu člana 145. stav 2. Zakona o zaštiti potrošača u vezi sa članom 83. stav 2. tačka 2) istog zakona, zbog diskriminatorne primene korektivnih koeficijenata prema grupi potrošača koja nema ugrađene delitelje toplote, čime su potrošači dovedeni u neravnopravan položaj. Drugo, utvrđena je i povreda iz člana 145. stav 1. tačka 2) u vezi sa članom 19. stav 1. tačka 4), jer se na računima potrošačima prikazuje iznos isporučene toplotne energije na osnovu kvadrature stana, dok se stvarni obračun vrši primenom korektivnog koeficijenta, čime su potrošači dovedeni u zabludu u pogledu količine i načina obračuna isporučene energije. Rešenjem je preduzeću naloženo da prekine sa kršenjem relevantnih odredbi Zakona o zaštiti potrošača, da bez odlaganja prestane sa sprovođenjem nepoštene poslovne prakse, te da se uzdrži od sličnog postupanja u budućnosti. Subjekt je dužan da u roku od 90 dana postupi po rešenju i da u roku od 8 dana o tome obavesti Ministarstvo.⁷⁵²

U rešenju Ministarstva, donetom protiv JKP „Vodovod“ Leskovac, potvrđena je povreda kolektivnog interesa potrošača u vezi sa uvođenjem i obračunom naknade za priključenje na vodovodnu mrežu. Ključno pitanje u ovom slučaju bilo je da li preduzeće ima

⁷⁵⁰ Službeni list grada Kikinde, br. 34/2017.

⁷⁵¹ Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine od dana 3.2.2023. godine, br. 330-00-00101/2020-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

⁷⁵² Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 20.2.2023. godine, br. 330-00-00024/2017-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

zakonsko ovlašćenje da jednostrano određuje i naplaćuje ovu naknadu, s obzirom na to da nije bila zasnovana na važećem opštem aktu, već na pojedinačnim procenama i internim cenovnicima. Ministarstvo je utvrdilo da ovakvo postupanje nije u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača, jer stvara pravnu nesigurnost i ugrožava transparentnost u poslovanju komunalnog preduzeća. Zanimljivo je da je Ministarstvo u ovom slučaju, kao i u prethodnim odlukama protiv drugih javnih komunalnih preduzeća, pokazalo doslednost u stavu da je jednostrano određivanje iznosa naknade bez valjanog pravnog osnova neprihvatljivo, te da takva praksa može predstavljati povredu kolektivnog interesa, naročito kada se radi o uslugama od opšteg interesa. Ovaj slučaj potvrđuje da je inspekcijski i upravni mehanizam zaštite kolektivnih interesa potrošača primenljiv i u oblasti pružanja komunalnih usluga, te otvara prostor za dalji razvoj prakse u pravcu standardizacije obaveza javnih preduzeća prema korisnicima. Takođe, naglašava važnost preventivne uloge Ministarstva u nadzoru nad sličnim pojavama i potrebu da se potrošačima pruži jasna i zakonski zasnovana informacija o troškovima usluge.⁷⁵³

Iz donetih rešenja jasno je da Ministarstvo dosledno sprovodi ovlašćenja iz Zakona o zaštiti potrošača, identifikujući nepravilnosti koje se odnose kako na nepoštenu poslovnu praksu, tako i na neadekvatno informisanje potrošača, diskriminaciju, te ugovaranje nepravilnih ugovornih odredaba. Posebno su česte povrede u vezi sa pravom potrošača na transparentnost u obračunu i praćenju potrošnje komunalnih usluga, kao što je slučaj sa više javnih preduzeća iz različitih gradova Srbije. Vukadinović i Jovićić ističu da zahtev za transparentnost u ugovornom pravu podrazumeva obavezu ugovornih strana da u fazi pripreme i zaključenja ugovora međusobno razmene sve relevantne informacije koje su od značaja za drugu stranu kako bi mogla da donese ekonomsku i racionalnu odluku o tome da li će preuzeti ugovorne obaveze. Dalje ukazuju da je svrha postojanja zahteva za transparentnost jeste zaštita ravnoteže između ugovornih strana, koja može biti narušena usled činjenice da, iako su formalno ravnopravne, u stvarnosti često nisu u jednakom položaju. Iako se ova situacija može javiti u svim vrstama ugovora, naročito je izražena u potrošačkim ugovorima.⁷⁵⁴

U većini slučajeva naložene mere uključuju prestanak spornog ponašanja i zabranu njegovog ponavljanja, uz obavezu pravnih lica da u propisanom roku obaveste Ministarstvo o sprovođenju rešenja. Ova praksa potvrđuje da upravni postupak za zaštitu kolektivnih interesa može imati preventivnu i korektivnu funkciju, ali i da je ograničen u dometu jer se retko koristi za širu kompenzaciju potrošača.

⁷⁵³ Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 20.2.2023. godine, br. 330-00-00083/2016-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

⁷⁵⁴ Vukadinović, S., Jovićić, K., 2024, str. 595.

Iako postoji jasan normativni okvir, praksa pokazuje da se zaštita kolektivnih interesa potrošača još uvek dominantno svodi na deklarativne mere i opomene. Nedostatak proaktivnog nadzora, sporost u reagovanju i relativno ograničen domet sankcija ukazuju na potrebu jačanja institucionalnih kapaciteta i doslednije primene zakona. Ipak, evidentna je sve veća uloga Ministarstva u prepoznavanju obrazaca ponašanja koji mogu imati širok negativan uticaj na potrošače, što predstavlja osnovu za dalje unapređenje kolektivne zaštite u upravnom postupku.

ZZP iz 2021. godine, za razliku od prethodnog zakona iz 2014. godine, ne propisuje izričito kao meru zaštite kolektivnih interesa potrošača prestanak nepoštene poslovne prakse i njenu zabranu ubuduće. Ipak, analiza rešenja donetih nakon stupanja na snagu ZZP 2021 pokazuje da su u dva slučaja ovakve mere ipak bile izrečene. Time se potvrđuje da član zakona koji uređuje mere zaštite kolektivnih interesa potrošača nije taksativan, već ostavlja prostor za određivanje i drugih mera, u skladu sa prirodom konkretne povrede. Međutim, imajući u vidu da se nepoštena poslovna praksa sve češće pojavljuje kao oblik povrede kolektivnog interesa, smatram da bi zakon trebalo dopuniti jasnim navođenjem mere prestanka takve prakse i njene zabrane u budućnosti. Time bi se postigla veća pravna sigurnost i predvidivost postupanja nadležnih organa, ali i poslala jasna poruka trgovcima o neprihvatljivosti takvog ponašanja. Uvođenje ove mere u sam tekst zakona doprinelo bi doslednijoj primeni i snažnijoj zaštiti potrošača, posebno u svetlu ponavljajućih obrazaca obmanjujuće i diskriminatorne prakse na tržištu.

3.6. EFIKASNOST UPRAVNOG POSTUPKA ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI

Većina zemalja jugoistočne Evrope reguliše postupak kolektivne zaštite kao poseban građanski postupak u okviru važećih zakona o parničnom postupku (Albanija, Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija i Crna Gora). S druge strane, Srbija se razlikuje time što u trenutku pisanja ove disertacije (maj 2025.godine) omogućava isključivo upravnopravnu zaštitu potrošača pred nadležnim upravnim organom, u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača.⁷⁵⁵ Kao što je već istaknuto, važeće srpsko pravo predviđa poseban upravni postupak za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, što je u skladu sa Direktivom (EU) 2020/1828, koja ostavlja prostor državama članicama da same odrede procesni okvir za ostvarivanje ove zaštite. Imajući

⁷⁵⁵ Efremova, V., 2018, p. 583.

u vidu da je Srbija u procesu pristupanja Evropskoj uniji, ovakvo rešenje predstavlja usklađen pristup u pravcu harmonizacije sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Procesno pravo se koristi kao alat za ostvarivanje političkih ciljeva, kao što su unapređenje slobodnog kretanja roba i usluga i stvaranje povoljnog poslovnog okruženja. Ideja koja stoji iza ovog pristupa je da će jačanje poverenja potrošača kroz efikasnu zaštitu dovesti do povećanja trgovinske razmene. Intervencije u okviru potrošačkog prava usmerene su na postizanje bolje funkcionalnosti privrede, što bi trebalo da rezultira većom trgovinom. Kumulativna šteta izazvana kršenjem prava potrošača može biti značajna, naročito u sektorima poput telekomunikacija i energetike, gde hiljade potrošača imaju kontakt sa istim poslovnim subjektima. Takva kršenja mogu imati šire ekonomske posledice.⁷⁵⁶

Međutim, iako su zakoni o zaštiti potrošača neophodni za jačanje tržišta i ekonomske stabilnosti, često se javlja pitanje njihove stvarne primene i efikasnosti. Vukadinović ukazuje da postoje različita gledišta o tome da li je efikasniji upravni ili sudski model zaštite kolektivnih interesa potrošača. Iz perspektive prava na pristup pravdi, pravna teorija uglavnom daje određenu prednost sudskoj zaštiti u odnosu na upravnu.⁷⁵⁷ Karakteristike potrošačkih sporova čine da je njihovo rešavanje na tradicionalan način, to jest u okviru klasičnih parničnih postupaka, veoma otežano, što obeshrabruje potrošače da ostvaruju svoja prava. Pasivan stav potrošača je rezultat specifičnosti potrošačkih sporova, kao što je niska vrednost potraživanja. Stoga, posmatrano samo iz ekonomske perspektive, ostvarivanje prava pred sudovima obično nije isplativo. Pored sudskih taksi, često je potrebno platiti i stručna mišljenja i profesionalne pravne savete. Psihološke prepreke su još jedan razlog za pasivan stav potrošača u ovom pogledu. Nedostatak poverenja u uspešno rešavanje spora ovde igra ključnu ulogu. To proističe iz straha povezanog sa suočavanjem s trgovcima koji imaju jaču poziciju u postupku zahvaljujući svom prethodnom iskustvu i mogućnosti da angažuju profesionalne savetnike, što je često izvan finansijskih mogućnosti potrošača. Dakle, specifičnost potrošačkih sporova zahteva mehanizam koji bi omogućio potrošačima da ostvaruju svoja prava bez obzira na nisku vrednost spora i bez potrebe za formalizovanim procedurama. Kolektivna zaštita je pravni mehanizam koji može pomoći da se prevaziđe racionalna apatija i problem isplativosti kroz agregaciju potraživanja.⁷⁵⁸

⁷⁵⁶ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 15.

⁷⁵⁷ Vukadinović, S., 2024, str. 152.

⁷⁵⁸ Mucha, J., 2019 (b), p. 94.

3.7. ANALIZA ANKETE SPROVEDENE U CILJU ISTRAŽIVANJA ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA U PRAKSI U REPUBLICI SRBIJI

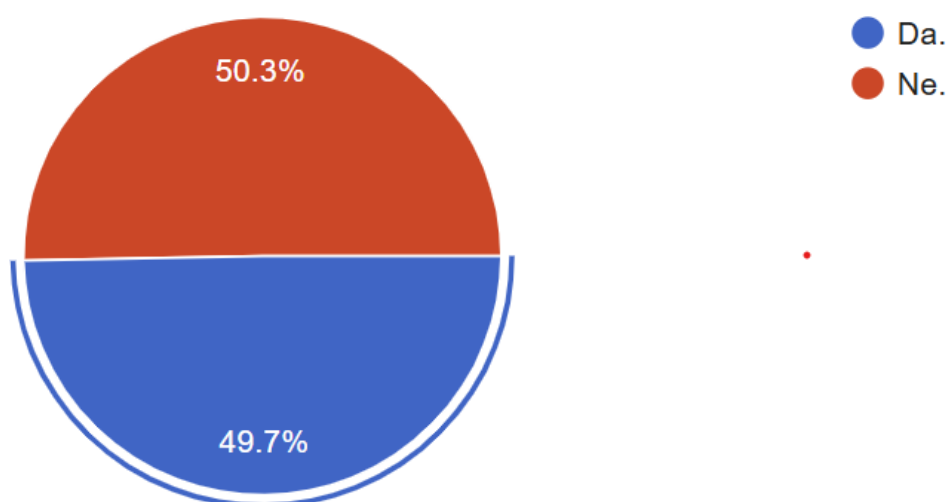
U okviru istraživanja sprovedenog za potrebe doktorske disertacije, u period od 26. maja 2025. godine do 12. juna 2025. godine, sprovedena je anketa sa ciljem ispitivanja stavova, informisanosti i iskustava potrošača u vezi sa zaštitom njihovih prava, sa posebnim fokusom na zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Anketa je bila anonimna i obuhvatila je ukupno 169 ispitanika. Anketu su popunjavali studenti Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu, članovi i korisnici Udruženja za zaštitu potrošača „Efektiva“, kao i studenti doktorskih studija koji su učestvovali u Radionici organizovanoj u okviru Centra za podršku doktorskim studijama Univerzitetske biblioteke „Svetozar Marković“. Anketa je sprovedena u elektronskoj formi putem platforme Google Forms i sastojala se od ukupno šest pitanja. Prosečno vreme potrebno za popunjavanje ankete iznosilo je oko pet minuta. Pitanja koja su postavljena su sledeća: 1. Da li poznajete mogućnost zaštite potrošačkih prava u postupcima za zaštitu kolektivnih interesa potrošača?; 2. Ako ste upoznati sa postupkom za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, kako biste ocenili njegovu efikasnost na osnovu Vašeg znanja ili iskustva?; 3. Da li ste lično učestvovali u nekom od postupaka za zaštitu prava potrošača?; 4. Koliko ste puta učestvovali u nekom od postupaka za zaštitu prava potrošača?; 5. Ako ste učestvovali u bilo kom postupku zaštite prava potrošača, kakav je bio ishod?; 6. Ukoliko biste saznali da zbog problema sa kojim se suočavate određeno udruženje potrošača priprema pokretanje mehanizma za zaštitu kolektivnih interesa potrošača u kome bi učestvovali potrošači koji se susreću sa istim problemom kao i Vi, da li biste se i Vi uključili?

U nastavku sledi prikaz i analiza po svakom postavljenom pitanju:

Pitanje 1: Da li poznajete mogućnost zaštite potrošačkih prava u postupcima za zaštitu kolektivnih interesa potrošača?

Na ovo pitanje odgovori su bili gotovo ravnomerno podeljeni:

- 49,7% ispitanika odgovorilo je “Da”.
- 50,3% ispitanika odgovorilo je “Ne”.



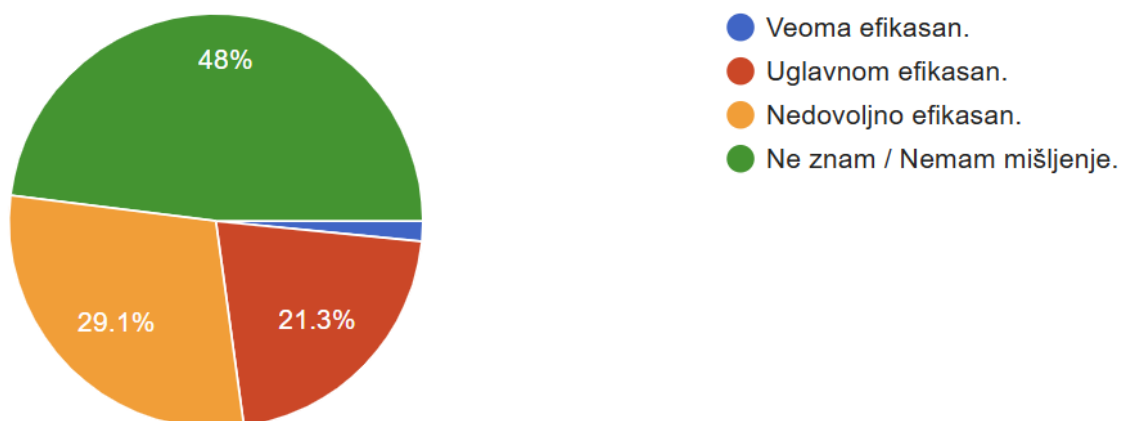
Ovi rezultati ukazuju da je gotovo polovina ispitanika informisana o postojanju kolektivne zaštite potrošačkih interesa, dok je druga polovina o ovoj mogućnosti još uvek neinformisana. Ovaj podatak upućuje na potrebu za dodatnim informisanjem i edukacijom potrošača o pravima i mehanizmima zaštite koji su im na raspolaganju. Ovaj rezultat jasno ukazuje na vrlo nizak nivo informisanosti građana o mehanizmima kolektivne zaštite potrošača. Posebno zabrinjava činjenica da ni više od decenije nakon uspostavljanja pravnog okvira koji omogućava pokretanje ovih postupaka na nacionalnom, znatan deo potrošača i dalje ne poseduje osnovna znanja o njihovom postojanju. Može se postaviti pitanje da li je ovakvo stanje posledica neadekvatne promocije prava potrošača, ograničenih institucionalnih kapaciteta udruženja za zaštitu potrošača, ili prosto odražava opštu distanciranost građana prema ostvarivanju prava u složenijim pravnim postupcima. Upravo ovaj nalaz dodatno opravdava argumentaciju iznetu u disertaciji o potrebi snažnijeg institucionalnog prisustva organa uprave, ali i moguće uloge potrošačkog ombudsmana, koji bi imao i preventivnu, edukativnu i savetodavnu funkciju.

Pitanje 2: Ako ste upoznati sa postupkom za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, kako biste ocenili njegovu efikasnost na osnovu Vašeg znanja ili iskustva?

Od 127 ispitanika koji su odgovorili na ovo pitanje:

- 21,3% smatra postupak veoma efikasnim;

- 29,1% ga ocenjuje uglavnom efikasnim;
- 48% je odgovorilo sa „Ne znam / Nemam mišljenje”;
- dok je 1,6% navelo da je postupak nedovoljno efikasan.

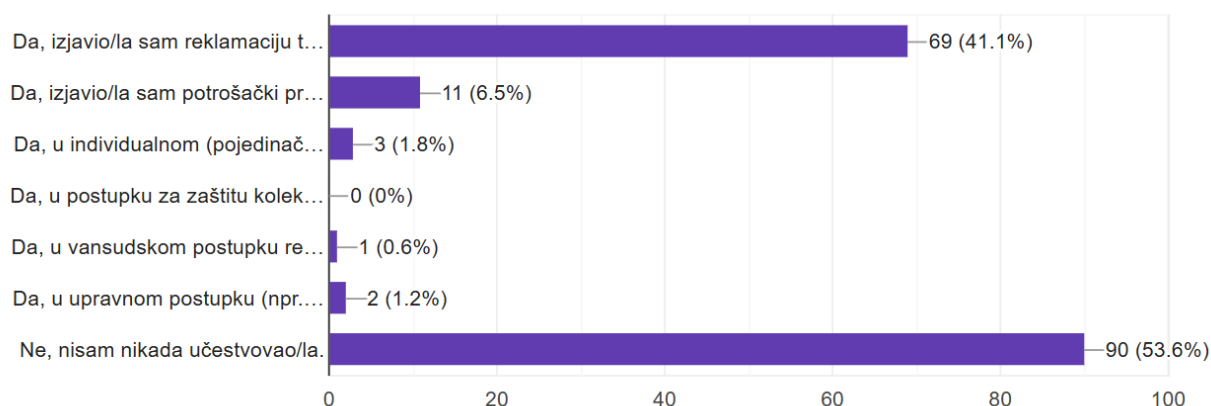


Očigledno je da značajan deo ispitanika nema dovoljno iskustva ili znanja da bi formirao stav o efikasnosti ovog postupka, dok među onima koji imaju stav, preovlađuju pozitivne ocene. Ovi nalazi pokazuju da i pored ograničene upućenosti, oni koji su informisani postupke ocenjuju pretežno pozitivno, što može biti podsticaj za dalje jačanje ovih mehanizama. Ovaj rezultat govori u prilog tvrdnji da puko postojanje normativnih rešenja nije dovoljno za ostvarenje ciljeva zaštite potrošača. Očigledno postoji percepcija među potrošačima da mehanizmi kolektivne zaštite potrošača, čak i kada su dostupni ne pružaju zadovoljavajuću brzinu, jednostavnost i pravnu sigurnost. Možemo se zapitati da li ovde dolazi do izražaja i ono na šta deo literature ukazuje, a to je problem „formalnog prava”, koje postoji na papiru, ali je faktički neupotrebljivo zbog proceduralno preopterećenih, slabih kapaciteta nadležnih tela ili dugotrajnosti vođenja postupaka.

Pitanje 3: Da li ste lično učestvovali u nekom od postupaka za zaštitu prava potrošača?

Od ukupno 168 odgovora:

- 41,1% je učestvovalo podnošenjem reklamacije trgovcu;
- 6,5% je učestvovalo podnošenjem potrošačkog prigovora;
- 1,8% je učestvovalo u individualnom postupku;
- nije bilo učesnika u postupku zaštite kolektivnih interesa potrošača; a 1,2% je učestvovalo u upravnom postupku;
- dok 53,6% ispitanika nikada nije učestvovalo ni u jednom postupku zaštite potrošačkih prava.

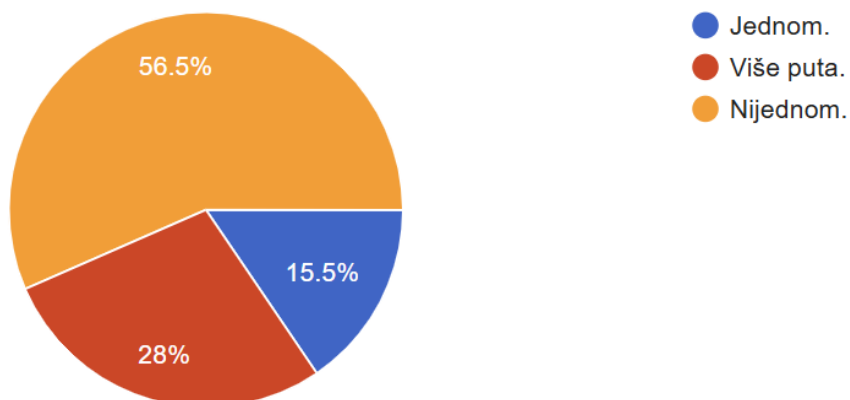


Ovi podaci ukazuju da najveći broj ispitanika koristi najjednostavniji vid zaštite odnosno reklamaciju, dok kolektivni i upravni mehanizmi gotovo da nisu korišćeni u praksi, što ukazuje na njihov nedovoljno razvijen značaj u pravnoj kulturi ispitanika. Samo zanemarljiv procenat imao je kontakt sa postupcima kolektivne zaštite. Ovi rezultati potvrđuju ranije izneti nalaz o dominantnoj pasivnosti potrošača. Možda preciznije rečeno o „pravnom distanciranju” potrošača, koje nije nužno izraz apatije, već često i racionalne procene o složenosti i (ne)izvesnosti postupaka.

Pitanje 4: Koliko ste puta učestvovali u nekom od postupaka za zaštitu prava potrošača?

Na ovo pitanje je odgovorilo 168 ispitanika:

- 15,5% je učestvovalo jednom;
- 28% je učestvovalo više puta;
- 56,5% nikada nije učestvovalo u ovim postupcima.

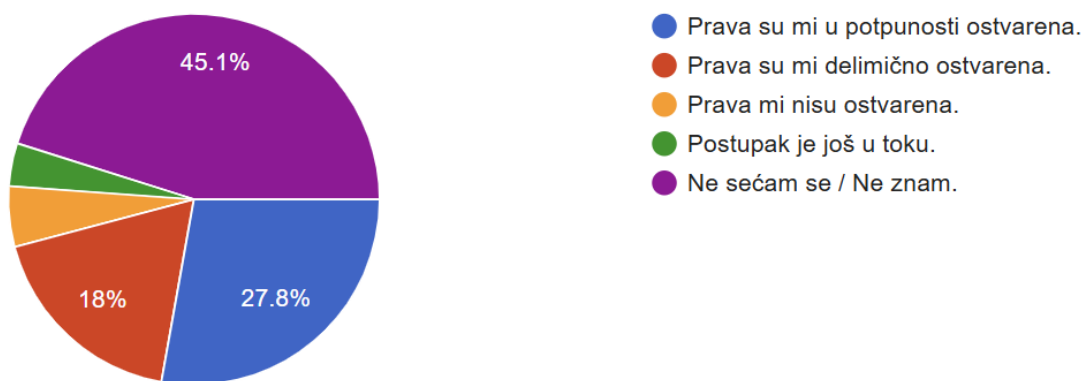


Najviše ispitanika nije imalo lično iskustvo u postupcima zaštite potrošačkih prava, dok manji broj ima iskustvo sa više postupaka, što je u korelaciji sa odgovorima iz prethodnog pitanja. Ovaj rezultat može se tumačiti kao posledica nezadovoljavajućeg korisničkog iskustva, što obeshrabruje potrošače da i u budućnosti koriste dostupne mehanizme zaštite. Ako se ima u vidu relativno nizak procenat pozitivnih ishoda (što će se videti u sledećem pitanju), razumljivo je zašto potrošači retko ulaze u višestruke pokušaje ostvarivanja prava.

Pitanje 5: Ako ste učestvovali u bilo kom postupku zaštite prava potrošača, kakav je bio ishod?

Od 133 odgovora:

- 27,8% ispitanika je ostvarilo svoja prava u potpunosti;
- 18% je delimično ostvarilo prava;
- 7,5% nije ostvarilo prava;
- 45,1% je odgovorilo da se ne seća ili ne zna.



Ovo pokazuje da kod onih koji su imali iskustvo sa zaštitom prava preovlađuju pozitivni ishodi, iako značajan broj ispitanika nije bio u mogućnosti da da konkretan odgovor. Međutim, zabrinjavajuće je da 38,7% ispitanika navodi da nije uspeo da ostvari svoja prava, dok deo ispitanika nije mogao ni da proceni ishod. Ovi rezultati dodatno potvrđuju ono na šta ukazuje i evropska praksa, a to je da potrošači često procenjuju da je ulaganje vremena i resursa u postupke neadekvatno u odnosu na izgleda za uspeh. Stoga dolazi se do istog problema koji je već bio predmet analize kroz teoriju „racionalne pasivnosti“ potrošača.

Pitanje 6: Ukoliko biste saznali da zbog problema sa kojim se suočavate određeno udruženje potrošača priprema pokretanje mehanizma za zaštitu kolektivnih interesa potrošača u kome bi učestvovali potrošači koji se susreću sa istim problemom kao i Vi, da li biste se i Vi uključili?

Od 167 odgovora:

- 47,3% bi se uključilo;
- 9% ne bi učestvovalo u kolektivnoj zaštiti već bi izabralo individualnu zaštitu;
- 6,6% bi radije učestvovalo u grupi direktnog povezivanja sa drugim potrošačima;
- 37,1% je odgovorilo da bi učešće zavisilo od udruženja koje organizuje postupak.

Ovaj rezultat pokazuje značajnu spremnost potrošača da se uključe u kolektivne mehanizme zaštite, uz naglasak na poverenju u organizaciju koja bi taj postupak pokretala.



Ovo pitanje daje najzanimljiviji nalaz ankete. Naime, čak 77,3% ispitanika izrazilo je spremnost da se uključi u postupak kolektivne zaštite, ukoliko bi neko udruženje prepoznalo i pokrenulo takav slučaj. Ovaj rezultat vrlo jasno pokazuje da problem nije u nepostojanju interesa potrošača za zaštitu prava, već u nepostojanju funkcionalnih kanala za pokretanje i vođenje kolektivnih postupaka. Potrošači bi rado prepustili aktivnu ulogu kvalifikovanim subjektima (udruženjima, ombudsmanima, nadležnim telima), pri čemu bi oni nastupali kao pasivni učesnici što je i osnovna ideja predstavničkih (kolektivnih) tužbi. Upravo ovakav nalaz dodatno opravdava potrebu za institucionalnim jačanjem kvalifikovanih subjekata za pokretanje kolektivnih tužbi i upravnopravnih zaštitnih mehanizama, što je jedno od centralnih pitanja i u evropskoj Direktivi 2020/1828. Iako rezultati ankete jasno pokazuju da među potrošačima postoji nizak nivo informisanosti o mogućnostima ostvarivanja prava kroz mehanizme zaštite kolektivnih interesa, te da je i lično iskustvo građana sa korišćenjem ovih mehanizama ograničeno, ipak se iz odgovora ispitanika može izvesti određeni optimizam. Naime, izražena je visoka spremnost građana da se uključe u kolektivne postupke zaštite

potrošačkih prava, pod uslovom da postupak bude pokrenut i vođen od strane nadležnih udruženja ili institucija. Ovakav podatak sugerise da osnovni problem ne leži u nezainteresovanosti samih potrošača, već pre svega u nedovoljno razvijenim institucionalnim kapacitetima za vođenje ovih postupaka, slaboj promociji prava i mehanizama zaštite, kao i u složenosti i neizvesnosti samih procedura. Stoga, nalazi ankete ukazuju na potrebu sveobuhvatnog unapređenja sistema zaštite potrošača kroz jačanje institucionalnih kapaciteta nadležnih organa, unapređenje informisanosti građana o njihovim pravima i mogućnostima zaštite, pojednostavljenje postupaka, kao i snažnije uključivanje javnopravnih tela, uključujući upravne organe i eventualno instituciju potrošačkog ombudsmana, čija bi uloga bila da obezbedi stručnu, efikasnu i dostupnu zaštitu prava potrošača u praksi.

IV GLAVA

4. SUDSKA ZAŠTITA RADI OSTVARIVANJA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

4.1 ZNAČAJ PROCESNOPRAVNE ZAŠTITE ZA OSTVARENJE MATERIJALNIH PRAVA

Često se kaže da pravo zapravo ne postoji dok se ne ostvari, tj. dok ga sud ne utvrdi sudskom odlukom, ono ostaje samo zapis na papiru. Kako ističe Tasić, s pravom se postavlja pitanje: kakva je korist od samog postojanja nekog prava, ako nemamo mogućnost da ga dokažemo i ako nam društvo odnosno država ne pomogne u njihovom ostvarivanju.⁷⁵⁹ Zato, ako se ne preduzmu konkretni koraci da se to pravo zaštiti, bilo sudskim ili vansudskim putem, i najobimnija zbirka zakona ostaje bez stvarnog značenja – samo mrtvo slovo na papiru.⁷⁶⁰ Kada su potrošačima njihova prava poznata i lako dostupna za ostvarivanje, veća je verovatnoća da će se češće i sa više sigurnosti upuštati u nove transakcije.⁷⁶¹ To, zauzvrat, jača opšte poverenje u pravni poredak i doprinosi unapređenju pravne izvesnosti i sigurnosti.⁷⁶² Pomoć stranama u građanskim postupcima treba da bude u skladu sa načelom dispozicije⁷⁶³, načelom kontradiktornosti⁷⁶⁴ i drugim osnovnim vrednostima savremenog građanskog postupka,⁷⁶⁵ kao i da im se pruži zakonita, jednaka i pravična zaštita prava.⁷⁶⁶

Materijalnopravna regulativa sama po sebi nije dovoljna. Bez adekvatnih procesnih instrumenata, ona ostaje neprimenjiva u praksi i ne može osigurati efektivnu zaštitu prava potrošača.⁷⁶⁷ Tek kroz praktičnu primenu procesna pravila dobijaju na značaju i doprinose ostvarenju pravične zaštite prava. Iako postoji širok okvir zaštite prava potrošača u Evropskoj uniji, i dalje postoje značajni izazovi u vezi sa primenom tih pravila u praksi.⁷⁶⁸ U tom smislu,

⁷⁵⁹ Tasić, Đ., 1941, *Uvod u pravne nauke*, Beograd, Štamparija "Privrednik", str. 214.

⁷⁶⁰ Morait, B., 2021, str. 78.

⁷⁶¹ Detaljnije o tome videti: Vukadinović, S., 2025, Arhivski uvidi u nastajanje i razvoj sistema zaštite potrošača u Evropskoj uniji, *Zbornik radova sa Savetovanja pravnika, Budva*, str. 662.

⁷⁶² Mezetović Međić, S., 2021, str. 194. Videti i: Povlakić, M., Mezetović Međić, S., 2016, str. 247-248.

⁷⁶³ Čl. 3. Zakona o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 - dr. zakon. (u daljem tekstu: ZPP).

⁷⁶⁴ Čl. 5. ZPP-a.

⁷⁶⁵ Zembrzusi, T., 2023, Evolvement of Consumer Rights Protection in Polish Judicial Proceedings: New Separate Proceedings, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj 98, godina LXII, str. 39.

⁷⁶⁶ Čl. 2. ZPP-a.

⁷⁶⁷ Ivančević, K., 2014, str. 144.

⁷⁶⁸ Mezetović Međić, S., 2021, str. 208.

potrebno je obezbediti odgovarajuće procesne instrumente za ostvarivanje zakonom garantovanih prava. Imajući u vidu neravnotežu u odnosu između potrošača i trgovca, na koju je ukazano u prvom poglavlju disertacije, neophodno je uspostaviti adekvatne procesne mehanizme koji omogućavaju efikasno ostvarivanje materijalnog prava. Zaštita interesa potrošača može se ostvarivati: (1) putem klasične individualne pravne zaštite, kada se zahteva i ostvaruje zaštita pojedinačnog interesa potrošača, i (2) kroz mehanizme kolektivne zaštite, koji istovremeno omogućavaju zaštitu kolektivnih interesa potrošača, ali i posredno ostvarivanje pojedinačnih interesa u okviru kolektivne aktivnosti.⁷⁶⁹

Postupci zaštite prava potrošača predstavljaju skup procesnih pravila i mehanizama čija je svrha ostvarivanje zaštite prava potrošača u praksi. Ta zaštita se ostvaruje na više nivoa – kako individualno, tako i kolektivno – i to putem različitih pravnih instrumenata, kako u okviru privatnopravnih, tako i u okviru javnopravnih mehanizama.⁷⁷⁰ Ipak, specifična priroda i karakteristike postupaka zaštite potrošača, kao posebne pravne oblasti sa posebnim procesnim pravilima, često ostaju nedovoljno uočene i nedovoljno prepoznate. Uz nekoliko izuzetaka, specijalizovani sudovi za zaštitu potrošača u svetu gotovo da ne postoje.⁷⁷¹ Među izuzecima se izdvajaju Turska⁷⁷², Malezija⁷⁷³, Novi Zeland⁷⁷⁴, Brazil⁷⁷⁵ u kojima su uspostavljeni različiti oblici specijalizovanih sudova ili odeljenja za rešavanje potrošačkih sporova.

⁷⁶⁹ Ivančević, K., 2014, str. 145.

⁷⁷⁰ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 1.

⁷⁷¹ *Ibid.* Iako ne postoje specijalizovani sudovi za potrošače, na nivou Evropske unije uspostavljen je sistem alternativnog rešavanja sporova putem tzv. „kvalifikovanih tela“. Ova tela omogućavaju brzo, jednostavno i finansijski pristupačno vansudsko rešavanje sporova između potrošača i trgovaca. Iako ne zamenjuju sudske postupke i ne uskraćuju pravo na sudsku zaštitu, u određenoj meri mogu obavljati sličnu funkciju kao potrošački sudovi. Poslednje poglavlje rada posvećeno je alternativnim mehanizmima rešavanja potrošačkih sporova, sa posebnim fokusom na (ne)mogućnost zaštite kolektivnih interesa potrošača kroz oblike alternativnog rešavanja sporova.

⁷⁷² U Turskoj postoje specijalizovani sudovi za potrošačke sporove. O tome više videti: Süzöl, E. B., Erişir, E., 2018, *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law in Turkey*, u: Micklitz, H.-W., Saumier, G. (eds.), *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law*, Springer, pp. 645-653. Navedeno prema: Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 25. fn. 115.

⁷⁷³ U Maleziji postoji Tribunal za potrošačke zahteve. Abd, J. J., Mizan, I. S., 2021, Malaysia, u: Vandenbussche, W. (ed.), *International Encyclopedia of Laws – Civil Procedure*, Wolters Kluwer, para 157. Navedeno prema: Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 25. fn. 116.

⁷⁷⁴ U Novom Zelandu uspostavljen je specijalizovani tribunal za rešavanje sporova između potrošača i trgovaca motornim vozilima. Videti: *Motor Vehicle Sales Act 2003* (New Zealand, Public Act 2003 No 12). Videti i: O’Sullivan, T., 2018, *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law in New Zealand*, u: Micklitz, H.-W., Saumier, G. (eds.), *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law*, Springer, pp. 415, 421. Navedeno prema: Navedeno prema: Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 26. fn. 117.

⁷⁷⁵ U Brazilu postoje posebna veća za pravo zaštite potrošača u okviru opštih sudova, u skladu sa član. 5. stav IV Zakona o zaštiti i odbrani potrošača. Budući da se ova veća bave isključivo pravom zaštite potrošača, sudije imaju mogućnost specijalizacije, što za posledicu ima donošenje kvalitetnijih odluka i viši nivo zaštite potrošača uopšte. Lima Marques, C., Galindo da Fonseca, P., 2018, *Consumer Protection in Brazil: The 2016 Report for the International Academy of Consumer Law*, u: Micklitz, H.-W., Saumier, G. (ed.), *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law*, Springer, pp. 106-107. Navedeno prema: Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 26. fn. 121.

Kada je država preuzela zadatak rešavanja sporova, bila je u obavezi da uspostavi sistem koji će obezbediti najviši stepen pravičnosti i racionalnosti. Pored obezbeđivanja stručnog i nezavisnog sudijskog kadra, država je morala da reguliše i procesna pravila na način koji će omogućiti efikasno, nepristrasno i pravično vođenje sudskih postupaka.⁷⁷⁶ Privatnopravna zaštita je tradicionalno bila zasnovana na individualnom pokretanju parničnih postupaka radi ostvarivanja povređenih subjektivnih prava.⁷⁷⁷ Može se primetiti da je granicu tradicionalne podela između javnopravne i privatnopravne zaštite potrošača sve teže povući, imajući u vidu sve značajniju ulogu potrošačkih udruženja i ombudsmana u njenom ostvarivanju.⁷⁷⁸

Polazi se od pretpostavke da će jačanje poverenja potrošača kroz efikasnu zaštitu dovesti do povećanja trgovinske razmene.⁷⁷⁹ Intervencije u okviru potrošačkog prava usmerene su na postizanje bolje funkcionalnosti privrede, što bi trebalo da rezultira većom trgovinom. Kumulativna šteta izazvana kršenjem prava potrošača može biti značajna, naročito u sektorima poput telekomunikacija i energetike, gde hiljade potrošača imaju kontakt sa istim poslovnim subjektima. Takva kršenja mogu imati šire ekonomske posledice. U okviru Evropske unije, usvajanje propisa za zaštitu potrošača zasniva se na uverenju da su potrošači ključni za uspostavljanje unutrašnjeg tržišta i ostvarenje cilja Evropske unije da poveća opšte blagostanje.⁷⁸⁰

Međutim, iako su zakoni o zaštiti potrošača neophodni za jačanje tržišta i ekonomske stabilnosti, često se javlja pitanje njihove stvarne primene i efikasnosti. Samo usvajanje zakona i propisa nije dovoljno ako ne postoji odgovarajući mehanizam za njihov nadzor i sprovođenje. Postupci imaju izuzetno veliki značaj jer je za pravo od presudne važnosti da pronade najdelotvornija sredstva i najefikasniji način za svoje ostvarenje u praksi.⁷⁸¹ Adekvatna pravna zaštita podrazumeva ne samo postojanje prava, već i njegovu delotvornu primenu, jer sama pravna norma nema stvarnu vrednost ukoliko nije lako ostvariva u praksi.⁷⁸²

⁷⁷⁶ Tasić, Đ., 1941, str. 214.

⁷⁷⁷ Jelinić, Z., 2014, Instrumenti zaštite kolektivnih interesa i prava u hrvatskom pravu – između stvarne potrebe za jačanjem vladavine prava i efikasnog pravosuđa te mogućih nesnalaženja, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 1, str. 117.

⁷⁷⁸ Poretti, P., 2018, Sudska zaštita prava potrošača – (naj)bolji put?, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 39, br. 1, str. 554.

⁷⁷⁹ Vukadinović, S., 2025, str. 662.

⁷⁸⁰ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 15.

⁷⁸¹ Tasić, Đ., 1941, str. 214.

⁷⁸² Mezetović Medić, S., 2021, str. 196.

4.2. KOLEKTIVNA TUŽBA – MEHANIZAM ZAŠTITE U OBLASTI ZAŠTITE POTROŠAČA

Fizička lica, danas prepoznata pod imenom potrošača, pod uticajem snažnih marketinških kampanja postaju laka meta sofisticiranih tržišnih manipulacija. U savremenom liberalnom tržištu potrošač postepeno gubi sposobnost racionalnog odlučivanja. Veliki trgovački lanci, kroz pažljivo osmišljene strategije svojih marketinških timova, nastoje da oblikuju svest pojedinca i stvaraju tzv. potrošački mentalitet. Svedoci smo globalne, duboko ukorenjene manipulacije, koja uspeva da od običnog građanina stvori neumornog kupca, sakupljača prividnih vrednosti koje tržište neprekidno nudi, poput sve većeg razvoja kupovine putem interneta⁷⁸³. Ta masa potrošača, često nazvana „potrošačkom zajednicom“, sve više gubi individualnost i postaje deo jedne potrošačke kulture.⁷⁸⁴ Evropska unija je prepoznala da funkcionalno unutrašnje tržište ne može postojati bez potrošača koji su spremni da u njemu aktivno učestvuju, jer upravo njihovo poverenje i učešće podstiču njegovo funkcionisanje i razvoj.⁷⁸⁵ Upravo iz tog poverenja proizlazi spremnost građana da se oslone na institucionalne mehanizme zaštite, uključujući i one koje obezbeđuje država u okviru tržišnog poretka. Stanovnici Evropske unije, zahvaljujući specifičnom društveno-političkom uređenju, kulturnim vrednostima i istorijskom razvoju, i dalje gaje poverenje u državu i oslanjaju se na nju kao na ključnu društvenu instituciju.⁷⁸⁶

Kolektivna zaštita predstavlja savremeni pristup zaštiti potrošača koji se primenjuje u onim oblastima prava u kojima je moguće prepoznati postojanje kolektivnog interesa.⁷⁸⁷ Kada su prava velikog broja potrošača povređena od strane istog trgovca, kolektivni postupak smatra se najefikasnijim i najdelotvornijim mehanizmom njihove zaštite.⁷⁸⁸ Postavlja se osnovno pitanje – zbog kojih specifičnosti upravo oblast potrošačkog prava nameće potrebu za traženjem efikasnijih načina zaštite, prilagođenih stvarnim potrebama potrošača, a koji su doveli do razvoja instituta kolektivne tužbe? Odgovor se krije u činjenici da države često nemaju dovoljne kapacitete da efikasno i sveobuhvatno nadziru ponašanje trgovaca pri plasmanu proizvoda i usluga. Na tržištu se neretko pojavljuju proizvodi s ozbiljnim

⁷⁸³ O ugovorima zaključenim na daljinu videti: Božović, B., 2021, *Zaštita potrošača u ugovorima zaključenim van poslovnih prostorija i ugovorima zaključenim na daljinu u savremenom međunarodnom privatnom pravu* Crne Gore, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 87.

⁷⁸⁴ Morait, B., 2021, str. 68.

⁷⁸⁵ Mezetović Medić, S., 2021, str. 194.

⁷⁸⁶ *Ibid*, str. 200.

⁷⁸⁷ Simić, J., 2021, str. 42.

⁷⁸⁸ Jovičić, K., 2021, str. 214.

nedostacima, pa čak i oni koji, zbog svojih karakteristika, mogu predstavljati rizik za potrošače. S obzirom na ograničene mogućnosti država da kontrolišu sve aspekte funkcionisanja slobodnog tržišta, javlja se potreba za adekvatnim alternativama, među kojima posebno mesto zauzimaju privatnopravni mehanizmi rešavanja sporova i pravične naknade štete. Ovi mehanizmi postaju posebno važni u situacijama kada pojedinci nemaju motivaciju ili mogućnost da svoja prava ostvaruju kroz individualne postupke.⁷⁸⁹ U okviru evropskog pravnog poretka, institut kolektivne tužbe omogućava da ocena odgovornosti za štetne radnje koje pogađaju veći broj građana bude poverena sudovima, kao institucijama čiji su status i nadležnosti jasno definisani ustavnim i zakonskim normama. Osnovni motiv za prihvatanje kolektivne tužbe u kontinentalno-evropske pravne sisteme nije bio samo unapređenje zaštite potrošača, već i jačanje vladavine prava kroz obezbeđivanje delotvorne primene pravnih normi od javnog interesa.⁷⁹⁰

Sve navedeno ukazuje na opravdanost postojanja prava potrošača i potrebe za njihovom pravnom zaštitom. Upravo zato se društveno-ekonomski položaj potrošača pokazuje kao složen i protivrečan – s jedne strane, potrošač je nosilac građanskih prava, a s druge strane, često deluje kao ranjiv i nedovoljno zaštićen pojedinac koji se ne može sam izboriti sa izazovima tržišta. U takvim okolnostima, stvarna zaštita potrošača zavisi od postojanja snažnih mehanizama koje im može obezbediti samo država – bilo na nacionalnom, bilo na nadnacionalnom nivou.⁷⁹¹ Kolektivna pravna zaštita ima potencijal da preraspodeli postojeće odnose moći u korist onih koji se nalaze u početno nepovoljnijem položaju, omogućavajući im lakši pristup ostvarivanju svojih prava, a samim tim i pravdi. Na taj način, kolektivna zaštita doprinosi zaštiti slabije strane u pravnom odnosu i jačanju procesne ravnoteže, čime se ostvaruje jedan od ključnih principa pravičnog suđenja – procesna jednakost.⁷⁹²

4.3. PITANJE PRAVNE PRIRODE ZAŠTITE POTROŠAČA: IZMEĐU JAVNOG I PRIVATNOG PRAVA

Pravo potrošača može biti predmet javnog sprovođenja od strane upravnih organa koji deluju kao regulatori i ovlašćeni su da izriču sankcije zbog povreda prava i interesa potrošača, kao i privatnog sprovođenja putem kolektivnih ili „predstavničkih“ tužbi koje se pokreću pred

⁷⁸⁹ Jelinić, Z., 2014, str. 118.

⁷⁹⁰ *Ibid*, str. 136-137.

⁷⁹¹ Morait, B., 2021, str. 68.

⁷⁹² Mezetović Medić, S., 2021, str. 206.

sudovima ili pred upravnim organima. Upravna aktivnost koja se kvalifikuje kao javno sprovođenje ne mora nužno koristiti licima pogođenim povredom kada oni traže sudsku zaštitu na nepovezan način, bilo u individualnim ili kolektivnim postupcima.⁷⁹³ Sudska zaštita kolektivnih interesa potrošača predstavlja parnicu u javnom interesu.⁷⁹⁴ U tom smislu, to bi značilo, da iako je reč o postupku koji se vodi pred sudom po pravilima građanskog procesnog prava, njegova svrha prevazilazi individualne interese i uključuje elemente javnog interesa, jer se tiče zaštite šire grupe potrošača i očuvanja pravičnih tržišnih uslova. Kolektivni interes ne svodi se na prostu aritmetičku sumu pojedinačnih interesa, već obuhvata i element javnog interesa, da oštećenim pojedincima bude obezbeđena odgovarajuća zaštita. Ovo je naročito važno imajući u vidu da se radi o zaštiti slabije strane u pravnom odnosu, pri čemu kolektivna pravna zaštita ne samo da afirmiše njihova prava, već i doprinosi očuvanju poverenja svih učesnika u pravni poredak i njegovu sposobnost da obezbedi pravičnost i ravnotežu u pravnim odnosima.⁷⁹⁵

Iako je sistem građanskog pravosuđa očigledno usmeren na zaštitu privatnih interesa, bilo bi pojednostavljeno tvrditi da je sudska procedura lišena svake dimenzije šireg društvenog značaja.⁷⁹⁶ Posebno u kontekstu kolektivne zaštite potrošača, sudski postupak ne predstavlja samo instrument za ostvarivanje privatnih prava već i mehanizam putem kojeg se oblikuje tržišno ponašanje i doprinosi ostvarivanju opšteg interesa. Naime, iako se kolektivni interesi potrošača formalno tretiraju kao skup individualnih interesa, njihova sudska zaštita ima refleksno dejstvo koje nadilazi konkretni spor i utiče na sve učesnike tržišta. Teorijski posmatrano, kolektivne tužbe ne predstavljaju puku racionalizaciju pojedinačnih interesa, već instrument ostvarivanja kolektivne pravde, kojim se pojedincima obezbeđuje makar prilika da ostvare naknadu štete, posebno u situacijama u kojima bi, delujući samostalno, teško mogli zaštititi svoja prava.⁷⁹⁷ Donete sudske odluke u tim postupcima ne služe isključivo rešavanju individualnih povreda prava, već mogu poslužiti i kao sredstvo za postavljanje standarda, korekciju neprihvatljivih trgovačkih praksi i jačanje poverenja u tržišne mehanizme. U tom smislu, kolektivna zaštita potrošača osvetljava važnu tačku preseka između privatnog i javnog interesa i zahteva pažljivije razmatranje u okviru građanskopravne teorije i prakse.

⁷⁹³ Gascón Inchausti, F., 2021, pp. 74-75.

⁷⁹⁴ Mulcahy, L., 2013, The Collective Interest in Private Dispute Resolution, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 33, No. 1, p. 62.

⁷⁹⁵ Mezetović Medić, S., 2021, str. 206-207.

⁷⁹⁶ Mulcahy, L., 2013, p. 65.

⁷⁹⁷ Micklitz, H. W., 2007, Collective Private Enforcement of Consumer Law: The Key Questions, u: *Collective Enforcement of Consumer Law, Securing Compliance in Europe through Private Group Action and Public Authority Intervention*, p. 17.

Postoje različita gledišta o tome da li je efikasniji upravni ili sudski model zaštite kolektivnih interesa potrošača.⁷⁹⁸ Iz perspektive prava na pristup pravdi, pravna teorija uglavnom daje određenu prednost sudskoj zaštiti u odnosu na upravnu.⁷⁹⁹ Pitanje koje se u ovoj disertaciji postavlja jeste pitanje ispitivanja efikasnosti ova dva modela postupanja, kroz analizu i uporedno razmatranje sudskog i upravnog postupka u kontekstu zaštite kolektivnih interesa potrošača. Ova glava disertacije posvećena je upravo sudskoj zaštiti kolektivnih interesa potrošača, s ciljem sagledavanja njenog domašaja, izazova i mogućnosti daljeg razvoja iz ugla različitih pravnih sistema.

4.4. ULOGA SUDOVA U OBLIKOVANJU PRAVA POTROŠAČA

Jedan od ključnih ciljeva koji Evropska unija nastoji da ostvari usvajanjem Direktive (EU) 2020/1828 jeste unapređenje prava potrošača na pristup sudu, odnosno opšte poboljšanje pristupa pravdi. U tom kontekstu, Agencija Evropske unije za osnovna prava identifikovala je pet temeljnih stubova na kojima počiva pravo na pristup pravdi: (1) pravo na delotvoran pristup telu nadležnom za rešavanje sporova, (2) pravo na fer suđenje, (3) pravo na blagovremeno rešavanje spora, (4) pravo na odgovarajuću naknadu štete i (5) načela efikasnosti i efektivnosti.⁸⁰⁰ Kroz sve ove aspekte prožima se pravo na pravičan postupak, koje je zajemčeno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, čime se dodatno potvrđuje njegov značaj i pozicija kao jednog od temeljnih ideala demokratskog društva i pravne države.⁸⁰¹

U kontekstu sudske zaštite kolektivnih interesa potrošača, važno je razmotriti pitanje šireg značaja ovih postupaka, koji ne služe samo zaštiti prava konkretnih potrošača već imaju i izraženu funkciju oblikovanja pravne prakse i uticanja na ponašanje trgovaca. Postavlja se pitanje, ako su sudovi ograničeni u svojoj sposobnosti da razvijaju pravo, da li postoje druga tela koja bi mogla efikasnije da ispune tu ulogu?

Sudskom praksom se obezbeđuje jednako postupanje sudova odnosno donošenje istih presuda u istim ili identičnim slučajevima. Od praktičnog je značaja da sudovi u istovetnim slučajevima postupaju jednoobrazno. U slučaju odsustva ili nejasnosti zakonskih odredaba pretpostavlja se da postoji više mogućih rešenja. Ako u istim ili identičnim slučajevima sudije

⁷⁹⁸ Vukadinović, S., 2024, str. 152.

⁷⁹⁹ *Ibid.*

⁸⁰⁰ Mezetović Međić, S., 2021, str. 206.

⁸⁰¹ *Ibid.*

presuđuju istim rešenjem, rukovodeći se stvorenim stavom sudske prakse, opravdano je zapitati se „Da li je time ograničena sloboda sudije u stvaranju i rešavanju spora u istim ili identičnim slučajevima?“ Smatram da je odričan odgovor na ovo pitanje legitiman, jer sudska praksa kod nas, formalno, ne predstavlja izvor prava. U takvom kontekstu postoji i rizik od različitih ili čak međusobno suprotstavljenih sudskih odluka, odnosno neujednačene sudske prakse. Dodatno, postoji i opasnost da se predmeti u kojima se ranije odlučuje rešavaju na jedan način sve dok najviši sud ne zauzme stav ili ne donese pravno mišljenje koje može biti dijametralno suprotno prethodno donetim, pa i pravnosnažnim presudama, čime se građani dovode u nejednak pravni položaj u vezi sa istim pravnim pitanjem, što ugrožava pravnu sigurnost.⁸⁰²

U kontekstu potrošačkog prava, pitanje da li sudija stvara pravo poprima poseban značaj. Sudovi ne deluju isključivo kao tumači zakona, već kroz konkretnu primenu pravnih normi na svakodnevne sporove oblikuju sadržinu potrošačkog prava i daju mu život. Upravo kroz sudsku praksu dolazi do preciziranja apstraktnih normi i njihovog prilagođavanja stvarnim potrebama potrošača, posebno u situacijama koje zakonodavac nije izričito predvideo. Time se potvrđuje uverenje da je pravo živa tvorevina i da sudije, naročito kada se suoče s novim oblicima povrede prava potrošača, imaju ne samo moć tumačenja, već i odgovornost za razvoj i ujednačavanje standarda zaštite. Na taj način, sud postaje korektiv zakonodavne praznine i garant pravičnosti u svakodnevnim potrošačkim odnosima.

4.5. OPŠTE RAZMATRANJE O SUDSKOM REŠAVANJU POTROŠAČKIH SPOROVA

Značajan broj potrošačkih sporova su sporovi male vrednosti⁸⁰³, što često utiče na motivisanost potrošača da pokrenu sudski postupak.⁸⁰⁴ Na odluku potrošača da li će pokrenuti individualni postupak zaštite svojih prava utiču brojni faktori – pre svega troškovi postupka, njegova složenost, trajanje, vrednost potraživanja i nedostatak pravne predvidljivosti.⁸⁰⁵ U većini zemalja za postupke u kojima je tužbeni zahtev male vrednosti predviđena su posebna pravila pojednostavljene procedure. U ovim postupcima po pravilu odlučuje sudija pojedinac, ne predviđa se pravo na posebne žalbe protiv procesnih odluka, rokovi su skraćeni, a razlozi

⁸⁰² Vukadinović, S., 2024, str. 157.

⁸⁰³ Reč je o sporovima niske vrednosti, ali velike učestalosti. Rule, C., Rogers, V., Del Duca, L., 2010, Designing a Global Consumer Online Dispute Resolution (ODR) System for Cross-Border Small Value – High Volume Claims – OAS Developments, *Uniform Commercial Code Law Journal*, Vol. 42, p. 221.

⁸⁰⁴ Ivančević, K., 2014, str. 154.

⁸⁰⁵ Poretti, P., 2018, str. 554.

za pobijanje presude su ograničeni.⁸⁰⁶ Pitanje posebnih postupaka za rešavanje sporova male vrednosti, koji se razlikuju od redovnog postupka po stepenu formalnosti i složenosti, otvorilo se na nivou Evropske unije jer su bili različito regulisani u državama članicama Evropske unije. Radi prevazilaženja tih razlika, 2007. godine doneta je Uredba o uvođenju evropskog postupka u sporovima male vrednosti⁸⁰⁷ sa ciljem uspostavljanje evropskog standarda koji bi omogućio jednostavnije, brže i finansijski pristupačnije rešavanje takvih sporova.⁸⁰⁸

U Republici Srbiji je Zakonom o parničnom postupku regulisan postupak u sporovima male vrednosti.⁸⁰⁹ Iskustvo iz prakse pokazuje da se postupci u sporovima male vrednosti ipak odužuju. Iako se prvostepeni postupak može relativno brzo završiti, žalbeni postupak često traje znatno duže zbog preopterećenosti sudova, pri čemu se ovakvi sporovi ne rešavaju prioritarno. Kao posledica toga, potrošači ih doživljavaju kao neefikasne i retko ih koriste u ostvarivanju svojih prava.⁸¹⁰

U Republici Srbiji je postupak u potrošačkim sporovima regulisan Zakonom o parničnom postupku⁸¹¹ kao poseban postupak.⁸¹² Ukoliko složenost predmeta spora ili predloženih dokaza onemogućava vođenje postupka u skladu sa pravilima predviđenim za potrošačke sporove, sud donosi rešenje kojim se postupak nastavlja po pravilima opšteg parničnog postupka.⁸¹³ Pod potrošačkim sporom podrazumeva se svaki spor nastao iz ugovornog odnosa između potrošača i trgovca.⁸¹⁴ U postupku po potrošačkim sporovima, tužba se tuženom ne dostavlja na odgovor. Tuženom se uz poziv za glavnu raspravu dostavlja i primerak tužbe. U ovoj vrsti postupka ne zakazuje se i ne održava pripremno ročište. Ročište za glavnu raspravu mora biti zakazano i održano najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema tužbe u sud.⁸¹⁵ Ukoliko tužilac, iako je uredno pozvan, ne dođe na ročište za glavnu raspravu, smatraće se da je tužbu povukao. Ako tuženi, iako je uredno pozvan, ne pristupi na ročište za glavnu raspravu, sud će održati ročište i doneti odluku na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja.⁸¹⁶ Presuda u potrošačkom sporu donosi se i objavljuje odmah po zaključenju glavne

⁸⁰⁶ Ivančević, I., 2014, str. 154.

⁸⁰⁷ Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007. Establishing a European Small Claims Procedure. Izmenjena 14. 7. 2017. godine.

⁸⁰⁸ Ivančević, K., 2014, str. 154.

⁸⁰⁹ Čl. 467.- 479. ZPP-a.

⁸¹⁰ Ivančević, K., 2014, str. 154.

⁸¹¹ Zakon o parničnom postupku, Sl. glasnik RS, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 - dr. zakon (u daljem tekstu: ZPP).

⁸¹² Čl. 488. – 493. ZPP.

⁸¹³ Čl. 488. stav 3. ZPP.

⁸¹⁴ Čl. 488. stav 1. ZPP.

⁸¹⁵ Čl. 489. ZPP.

⁸¹⁶ Čl. 491. ZPP.

rasprave. Prilikom njenog objavljivanja, sud je dužan da ukratko obrazloži odluku i pouči stranku o uslovima pod kojima može da izjavi žalbu.⁸¹⁷ Presuda ili rešenje kojim se završava parnični postupak o potrošačkom sporu može se osporavati isključivo zbog bitnih povreda odredaba parničnog postupka iz člana 374. stav 2. Zakona o parničnom postupku, kao i zbog pogrešne primene materijalnog prava.⁸¹⁸ Stranke imaju pravo da ulože žalbu na prvostepenu presudu u roku od osam dana.⁸¹⁹

Rešavanje potrošačkih sporova na tradicionalan način, to jest u okviru klasičnih parničnih postupaka, je veoma otežano, što obeshrabruje potrošače da ostvaruju svoja prava. Pasivan stav potrošača često je posledica specifičnosti potrošačkih sporova, kao što su niska vrednost potraživanja, složenost postupaka i neizvesnost ishoda, što neretko demotiviše potrošače da se aktivno uključe u ostvarivanje svojih prava. To je posebno problematično kod sporova male vrednosti, jer oni zahtevaju značajne napore i finansijska ulaganja, uz dugačke sudske postupke i neizvestan ishod, s obzirom na to da se potrošači često suočavaju s mnogo ekonomsko snažnijim subjektima koji imaju iskusne advokate.⁸²⁰ Niska vrednost ugovornih zahteva potrošača predstavlja značajnu prepreku za pojedinačne tužbe, jer često ne opravdava troškove i trud pokretanja sudskog postupka.⁸²¹ Takođe, postoji rizik da potrošač izgubi spor i snosi troškove postupka, zbog čega je verovatno da će prosečan potrošač biti neodlučan da pokrene sudski postupak radi zaštite svojih prava.⁸²² Pored sudskih taksi, pokretanje postupka neretko podrazumeva troškove angažovanja stručnog lica i drugih troškova poput troškova veštačenja, što dodatno otežava potrošačima ostvarivanje prava.⁸²³ Iako troškovi angažovanja punomoćnika mogu predstavljati prepreku za određene potrošače, čini se da je trajanje sudskog postupka još izraženija barijera za pristup pravdi. U tom kontekstu, važno je izbeći s jedne strane monopolistički položaj advokata u pravnom zastupanju, a s druge strane diskriminaciju i neravnopravan procesni položaj stranaka koje nemaju dovoljna sredstva za plaćanje advokatskih usluga.⁸²⁴ Iako pojedinačni iznosi štete mogu biti zanemarljivi, kumulativna šteta koju trpi veći broj građana može dostići izuzetno visoke razmere.⁸²⁵

⁸¹⁷ Čl. 492. ZPP.

⁸¹⁸ Čl. 493. stav 1. ZPP.

⁸¹⁹ Čl. 493. stav 2. ZPP.

⁸²⁰ Veljković, S., 2013, Zaštita potrošača u Republici Srbiji u procesu pridruživanja u Evropskoj uniji, *Marketing*, Vol. 44., No. 1, str. 64.

⁸²¹ Tang, Z. S., 2011, p. 101. Slično o tome: Poretti, P., 2018, str. 549.

⁸²² Radonjić, A., 2021, str. 331.

⁸²³ Ivančević, K., 2014, str. 144.

⁸²⁴ Poretti, P., str. 555.

⁸²⁵ Jelinić, Z., str. 120.

Psihološke barijere takođe doprinose pasivnosti potrošača u ostvarivanju svojih prava. Ključnu ulogu u tom smislu ima nepoverenje u efikasnost i ishod postupka. To proističe iz straha povezanog sa suočavanjem s trgovcima koji imaju faktički jaču poziciju u postupku zahvaljujući svom prethodnom iskustvu i mogućnosti da angažuju profesionalne savetnike, što je često izvan finansijskih mogućnosti potrošača. Imajući u vidu navedeno, potrošačima je često praktično onemogućeno da ostvare svoja prava putem individualnog postupanja.

Sažeto rečeno, potrošački sporovi odlikuju se nizom specifičnih karakteristika koje ih jasno izdvajaju od drugih vrsta parnica. Pre svega, tužilac je najčešće fizičko lice, dok je tuženi privredno društvo, čime se uspostavlja strukturna asimetrija među strankama. Ova nejednakost dodatno se ogleda u finansijskim kapacitetima za vođenje postupka, koji su znatno povoljniji na strani tuženog. Vrednost spora u potrošačkim predmetima u pravilu je niska, a sam spor se često odnosi na naknadu štete, bilo po osnovu ugovora ili delikta. Takođe, predmeti sporova su često identični ili veoma slični onima koje protiv istog tuženog pokreću i drugi potrošači. Konačno, pravni odnos između stranaka ne regulišu isključivo pravila obligacionog prava, već i imperativne norme potrošačkog zakonodavstva koje imaju za cilj zaštitu javnog interesa i očuvanje ravnoteže na tržištu.⁸²⁶

Iako je zaštita ovih interesa po svojoj prirodi individualna, usled sve izraženije potrebe za delotvornijim pristupom pravdi razvijen je institut kolektivne zaštite, budući da se procesni mehanizmi individualne zaštite nisu pokazali dovoljnim za efikasno rešavanje situacija koje pogađaju veći broj lica.⁸²⁷ Zbog poteškoća koje potrošači imaju u pokretanju individualnih sudskih postupaka, nesavesni trgovci mogu biti podstaknuti da krše prava potrošača, ne rešavajući njihove prigovore ili reklamacije, ili da nastave sa nepoštenom poslovnom praksom, ugovaranjem nepravičnih ugovornih odredbi ili uopšte kršenjem prava potrošača.⁸²⁸ Ove prepreke u pristupu sudu stvaraju okruženje koje omogućava trgovcima da se ponašaju neodgovorno, jer znaju da potrošači često neće pokrenuti postupak zbog složenosti i visokih troškova.⁸²⁹ Ovi instrumenti, oblikovani po uzoru na model individualnog građanskopravnog spora, često nisu u potpunosti adekvatni, jer zbog izraženog disbalansa u moći i resursima

⁸²⁶ Stanivuković, M., 2021, Više istovrsnih tužbenih zahteva u međunarodnoj arbitraži i značaj ove pojave za potrošačke sporove, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 271-272.

⁸²⁷ Milojević, G., 2021, *Osnovi za podizanje tužbe za naknadu štete u ekološkom pravu*, doktorska disertacija, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 178-179.

⁸²⁸ Radonjić, A., 2021, str. 331.

⁸²⁹ Tang, Z. S., 2011, p. 101.

kojima raspolažu strane u postupku, individualna „borba za pravo“ neretko postaje neravnomerna – kako to slikovito opisuje Petrušić, ona podseća na borbu Davida i Golijata.⁸³⁰

Kada je reč o šteti male vrednosti nanetoj potrošačima, značaj dostupnih pravnih sredstava postaje još izraženiji – jer upravo ona sprečavaju da nepravda ostane bez posledica. Mnogi potrošači nisu upoznati s mogućnostima zaštite putem mehanizama koje pokreću treće strane, a često veruju da su pravna sredstva skupa i dugotrajna. Zbog toga je od ključne važnosti uspostavljanje delotvornog sistema kolektivne zaštite, koji bi omogućio lakši pristup pravdi i zaštitu i u slučajevima gde se pojedincu ne isplati da sam pokrene postupak.⁸³¹ Kolektivna pravna zaštita objedinjuje pojedinačne potrošačke zahteve u jedan jedinstveni postupak i smatra se korisnim sredstvom za prevazilaženje teškoća u rešavanju potrošačkih sporova putem parnice.⁸³² Dakle, postupci kolektivne zaštite, osim što koriste potrošačima, mogli bi predstavljati značajno rasterećenje za pravosuđe, jer omogućavaju vođenje jednog, iako složenog, postupka umesto velikog broja pojedinačnih sporova koji bi se vodili za svako povređeno lice ili zasebnu štetu.⁸³³

4.6. SUDSKA ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

Kako je već ranije ukazano, osim individualne (pojedinačne) zaštite potrošača, postoji i zaštita kolektivnih interesa i prava potrošača. Kolektivna zaštita potrošača, kao institucionalni odgovor na strukturalnu slabost individualne zaštite, omogućava objedinjavanje interesa većeg broja potrošača i time ublažava posledice racionalne pasivnosti i problema ekonomske neisplativosti individualnog postupanja.⁸³⁴ Kada pravno zainteresovana strana zahteva poništaj nepravilne odredbe u potrošačkom ugovoru, njen cilj je zaštita ličnog, odnosno individualnog interesa, bez obzira na to da li je sama stranka tog ugovora.⁸³⁵ S druge strane, kada potrošačka organizacija traži poništaj, njen cilj je zaštita kolektivnog interesa potrošača, s namerom da se odluka o poništaju primeni na sve pojedinačne potrošačke ugovore tog određenog trgovca, koji sadrže takvu nepravilnu odredbu.⁸³⁶ Drugim rečima, kada potrošač kao pojedinac traži poništaj

⁸³⁰ Petrušić, N., 2014, Kolektivna pravna zaštita: evropski pristup, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 68, str. 304.

⁸³¹ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 161.

⁸³² Tang, Z.S., 2011, p. 101.

⁸³³ Mezetović Medić, S., 2021, str. 193.

⁸³⁴ Mucha, J., 2019 (b), p. 94.

⁸³⁵ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 60.

⁸³⁶ *Ibid.*

ugovora on tim putem štiti svoj individualni interes, dok kada poništaj traži potrošačka organizacija u ime većeg broja potrošača, tada se štiti kolektivni interes potrošača.

Mehanizmi kolektivne zaštite su raznovrsni i u većini zemalja istovremeno postoji više paralelnih oblika takve zaštite. Posmatrano u celini i u širem smislu, ti mehanizmi obuhvataju: sudsku zaštitu, upravnu kontrolu i zaštitu, inspekcijski nadzor, tržišni nadzor koji sprovode nezavisni ili „polunezavisni“ državni organi, specijalizovane institucije poput potrošačkih ombudsmana, alternativne (vansudske) načine rešavanja potrošačkih sporova, a određenu ulogu mogu imati i centralne banke, udruženja potrošača, sudovi časti pri privrednim, trgovinskim ili turističkim udruženjima ili komorama, dok važnu ulogu ima i obrazovanje potrošača.⁸³⁷ Kako Đurović i Kaprou ukazuju, identifikovana su tri glavna sistema za kolektivnu zaštitu potrošača: 1) model privatne inicijative, u kome potrošači sami pokreću postupak pred sudom. Ovaj model se primenjuje u Sjedinjenim Američkim Državama; 2) model organizacija potrošača, u kojem organizacije potrošača dobijaju pravo da zastupaju potrošače pred sudom i 3) model javnih tela, u kojem javne institucije štite interese potrošača.⁸³⁸

Iz pravnog ugla posmatrano, predstavničke (kolektivne, grupne, zajedničke) tužbe smatraju se boljim i delotvornijim rešenjem u odnosu na veliki broj istovrsnih pojedinačnih tužbi, naročito kada se pravosuđe jedne države suočava sa izuzetno značajnim brojem predmeta koji se odnose na isto pravno pitanje, bilo da su rasprostranjeni širom zemlje ili koncentrisani u nekoliko sudova. Često je reč o složenim pravnim pitanjima koja zahtevaju značajno vreme velikog broja sudija, stručna veštačenja u svakom pojedinačnom slučaju, više ročišta i produženo trajanje postupka, što sve zajedno uvećava troškove i to u situacijama kada je tužilac najčešće običan potrošač ili korisnik finansijske usluge, poput kredita. Osim što dovodi do preopterećenosti sudova, posebno onih nadležnih prema sedištu tuženog, ovakav model podrazumeva i neefikasno trošenje resursa: sudija, advokata, sudnica, novca i vremena, koje, kada se sabere za sve postupke, verovatno obuhvata decenije ukupnog angažovanja.⁸³⁹ U tom smislu, posmatrano samo iz ekonomske perspektive, ostvarivanje prava pred sudovima obično nije isplativo.

Prema mom mišljenju, nadležnost za vođenje sporova po predstavničkim tužbama u pravnom sistemu Republike Srbije treba poveriti Privrednom sudu u Beogradu, čime se u potpunosti slažem sa stavom koji iznosi Vukadinović. Kako on ukazuje, imajući u vidu da se

⁸³⁷ Vukadinović, S., 2024, str. 152. Više videti: Vukadinović, S., 2021, str. 226-258.

⁸³⁸ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 164.

⁸³⁹ Vukadinović, S., 2024, str. 157.

postupak vodi protiv trgovca, da je predmet tužbe složene pravne prirode, kao i da pojedinačni potrošači nisu ovlašćeni da ga pokreću već to čine kvalifikovana tela, ovakvo rešenje je pravno logično i celishodno. To posebno dolazi do izražaja kada se uzme u obzir potreban nivo stručnosti za vođenje ovakvih postupaka i odlučivanje o njima.⁸⁴⁰ Ovakvo rešenje bi omogućilo koncentraciju stručnosti i ujednačavanje sudske prakse u ovoj složenoj pravnoj materiji. Smatram da bi koncentracija nadležnosti u jednoj sudskoj sredini doprinela boljoj procesnoj disciplini i stručnosti u vođenju ovakvih kompleksnih postupaka, koji po svojoj prirodi zahtevaju visok stepen organizacije i razumevanja specifičnih pravnih i ekonomskih pitanja. Dodatno, smatram da je poveravanje ovih postupaka privrednim sudskim instancama ne samo opravdano, već i nužno, imajući u vidu složenost pravnih pitanja koja se javljaju u predstavničkim tužbama, kao i potencijalni uticaj presuda na veliki broj potrošača. Privredni sudovi imaju veći stepen institucionalnih kapaciteta, kako u pogledu kadrovskih resursa, tako i u pogledu iskustva u postupanju u kompleksnim predmetima koji zahtevaju analitički pristup i visok stepen pravne preciznosti. Time se obezbeđuje da ovako važni postupci budu vođeni na nivou koji odgovara njihovom značaju za pravni poredak i zaštitu kolektivnih prava. Takođe, poveravanje nadležnosti Privrednom sudu može doprineti autoritativnosti donetih presuda, što je posebno važno kada je cilj da se isprave nepoštene poslovne prakse trgovaca i povrati poverenje potrošača u institucije za zaštitu prava.

Ipak, smatram da bi, radi obezbeđivanja dostupnosti pravne zaštite na teritoriji cele države, bilo korisno razmotriti mogućnost da se za ove sporove, u slučajevima kada ne postoje privredni sudovi, nadležnost poveri i osnovnim sudovima. U tom kontekstu, bilo bi neophodno da sudije ovih sudova prođu odgovarajuće specijalizovane obuke iz oblasti kolektivne zaštite potrošača, kako bi se obezbedio potreban nivo stručnosti i kvalitetnog odlučivanja. Takođe, mogla bi se razmotriti i mogućnost formiranja posebnih sudskih veća unutar osnovnih sudova, specijalizovanih za vođenje ovih sporova, čime bi se dodatno unapredila efikasnost i kvalitet sudske zaštite kolektivnih interesa potrošača.

Mesna nadležnost u postupcima po predstavničkim tužbama treba da bude određena na način koji omogućava veću dostupnost sudske zaštite potrošačima kao slabijoj strani u sporu. Vukadinović objašnjava da je opravdano da, pored suda opšte mesne nadležnosti prema sedištu tuženog trgovca, nadležan bude i sud na čijem području je došlo ili je moglo doći do povrede prava potrošača, jer se time potrošaču omogućava izbor mesno nadležnog suda tzv. izabrana nadležnost ili jurisdikciona privilegija. Pridružujem se ovom stavu, imajući u vidu da takav

⁸⁴⁰ *Ibid*, str. 160.

model za cilj ima smanjenje eventualnih putnih troškova tužioca, izbegavanje nepotrebnih odsustava s posla ili porodičnih obaveza, kao i umanjeње troškova prevođenja, ukoliko bi se postupak vodio u stranoj državi ili udaljenom mestu.⁸⁴¹ Upravo ovakvo rešenje doprinosi ostvarivanju stvarnog pristupa pravdi i podstiče potrošače da se, bez straha od logističkih i finansijskih barijera, upuste u sudsku zaštitu svojih prava. Takođe, u tom slučaju je onda sudska zaštita lako i adekvatno dostupna potrošačima.

4.7. POJAM, NASTANAK I RAZVOJ KOLEKTIVNE TUŽBE (KOLEKTIVNA TUŽBA U *COMMON LAW* SISTEMU)

U zemljama kao što su Sjedinjene Američke Države, Kanada i Australija, razvijen je i široko primenjivan institut tzv. kolektivnih tužbi (*class action*), koji omogućava jednom ili više pojedinaca da pokrenu postupak u ime potencijalnih tužilaca protiv istog tuženog.⁸⁴² Američka kolektivna tužba smatra se osnovnim modelom kolektivne zaštite.⁸⁴³ Osnovna namera ovog pravnog instrumenta bila je da poveća socijalnu osetljivost i efikasnost američkog pravosuđa time što bi velikom broju pojedinaca sa malim potraživanjima omogućio pristup sudu i pravičnu naknadu, u situacijama kada su njihovi interesi dovoljno usklađeni da je svrsishodnije odlučivati o njihovim pravima u jedinstvenom, umesto u nizu odvojenih postupaka.⁸⁴⁴ Kolektivna tužba ima svoje poreklo u 1938. godini, kada je u Sjedinjenim Američkim Državama usvojeno Pravilo 23 Federalnih pravila građanskog postupka. Ovo pravilo je uvelo kolektivnu tužbu kao procesni instrument koji omogućava podnošenje zahteva za naknadu štete u ime veće grupe pojedinaca. Navedno pravilo razlikuje tri različita oblika kolektivnih tužbi: „pravu“ kolektivnu tužbu, „hibridnu“ kolektivnu tužbu i tzv. „lažnu“ kolektivnu tužbu.⁸⁴⁵ Prva vrsta kolektivne tužbe zahteva postojanje zajedničkog ili međusobno povezanog uzroka tužbe, druga podrazumeva da svi članovi grupe imaju pravni interes u pogledu određene imovine ili fonda, dok treća vrsta pretpostavlja da je tužba zasnovana na istom pravnom osnovu i istim činjenicama.⁸⁴⁶

Uvođenje kolektivne tužbe ima poseban značaj u oblasti zaštite potrošača, gde omogućava efikasnije ostvarivanje prava većeg broja oštećenih lica, ali se u praksi primenjuje

⁸⁴¹ *Ibid*, str. 161.

⁸⁴² Tang, Z.S., 2011, p. 101.

⁸⁴³ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 164.

⁸⁴⁴ Jelinić, Z., 2014, str. 121-122.

⁸⁴⁵ Efremova, V., 2013, Towards a Coherent European Approach to Collective Redress: Pros and Cons, *Jačanje zaštite potrošača u Srbiji*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, str. 301.

⁸⁴⁶ Perinić, D., 2016, str. 165.

i u sporovima koji se odnose na zaštitu konkurencije.⁸⁴⁷ Osim što omogućavaju ostvarenje manjih potraživanja koja bi inače bila neisplativa za vođenje pojedinačnih parničnih postupaka, kolektivne tužbe doprinose i ostvarivanju šireg cilja antimonopolskog prava – omogućavanju kompenzacije oštećenima i odvraćanju kompanija od nezakonitih poslovnih praksi. Kolektivna zaštita ima dvojaku ulogu: kako ulogu sprečavanja budućeg nezakonitog postupanja od strane trgovca, tako i ulogu obeštećenja potrošača, što dalje znači da je jedna funkcija usmerena na trgovce, a druga je usmerena na potrošače.⁸⁴⁸ Takođe, ovakvi postupci povećavaju efikasnost pravosuđa, jer se zajednička pravna i činjenična pitanja rešavaju u okviru jednog postupka, umesto kroz više pojedinačnih postupaka koji bi zahtevali dodatne resurse.⁸⁴⁹

S obzirom na to da državne institucije često nemaju kapacitete da procesuiraju sve povrede konkurencije i zaštite potrošača, privatni subjekti kroz kolektivne tužbe mogu doprineti efikasnijoj zaštiti prava. Kako bi kolektivne tužbe bile efikasne, neophodno je da pravni sistem omogući njihovo pokretanje kroz jasne proceduralne odredbe, da postoje advokati spremni da ih vode, da bude obezbeđen adekvatan model finansiranja ovih postupaka i da merodavno pravo prepozna ovakve zahteve i pruži mogućnost za njihovo objedinjeno rešavanje.⁸⁵⁰ U stručnoj literaturi često se ističu tvrdnje da kolektivni interes ima posebno mesto u rešavanju privatnih sporova u okviru *common law* sistema. Očekuje se da autoritativne sudske odluke doprinose očuvanju pravnog poretka, predstavljaju osnov za ostvarivanje vladavine prava i omogućavaju legitiman okvir za primenu državne prinude. Javnost postupka rešavanja privatnih sporova dodatno podstiče širu političku raspravu i svedoči o postojanju zdravog javnog prostora.⁸⁵¹

Na samom početku, kolektivna tužba je uvedena kao odgovor na potrebu za procesnim rešenjem u slučajevima tzv. raspršene štete (*scattered loss*).⁸⁵² Početak šire primene instrumenta kolektivne tužbe dovodi se u vezu sa izmenama Federalnih pravila parničnog postupka iz 1966. godine, kojima je predviđeno da sudska odluka obavezuje sve osobe obuhvaćene tužbom. Time je punomoćniku tužioca omogućeno da faktički zastupa sve članove grupe, u zavisnosti od toga kako su klasa i predmet spora definisani. To, međutim, ne znači da su svi članovi klase automatski vezani sudskom odlukom. Oni koji ne žele da budu obuhvaćeni njenim dejstvom kako bi u slučaju nepovoljnog ishoda zadržali pravo da samostalno potražuju

⁸⁴⁷ *Ibid.*

⁸⁴⁸ Mezetović Međić, S., 2021, str. 206.

⁸⁴⁹ Mulder, A., 2018, p. 14.

⁸⁵⁰ *Ibid.*

⁸⁵¹ Mulcahy, L., 2013, p. 59.

⁸⁵² Wagner, G., 2011, p. 71.

naknadu štete imaju mogućnost da obaveste sud ili punomoćnika o svom istupanju iz klase prema *opt out* principu.⁸⁵³ Model kolektivne tužbe po principu *opt out* odražava specifičnost američkog pravnog sistema, u kojem se često primenjuju procesna rešenja koja se razlikuju od pristupa karakterističnih za druge delove sveta.⁸⁵⁴

Tek krajem 1970-ih kolektivna tužba počinje da se primenjuje i u cilju kolektivnog ostvarivanja prava na naknadu štete u slučajevima rasptene štete, ali se upravo u toj oblasti pokazala kao posebno sporna.⁸⁵⁵ Sjedinjene Američke Države predstavljaju najistaknutiji primer sistema u kome jedan ili više tužilaca mogu podneti tužbu u ime šire grupe koja je pretrpela zajedničku štetu.⁸⁵⁶ Kolektivna tužba zasniva se na postojanju zajedničkih pravnih osnova i činjeničnih okolnosti koje povezuju zahteve više pojedinačnih tužilaca. Njena svrha jeste da omogući efikasno i ekonomično rešavanje većeg broja sličnih zahteva kroz jedinstven postupak, čime se postiže delotvornost i izbegava ponavljanje istovetnih sudskih postupaka.⁸⁵⁷ Ovaj pristup podrazumeva da inicijativa dolazi od advokata koji rade na osnovu honorara koji zavisi od uspeha, što je izazvalo određene sumnje među stručnjacima u vezi sa tim da li kolektivne tužbe potrošača zaista donose značajne ekonomske koristi tužiocima.⁸⁵⁸ Ovlašćenje za pokretanje i vođenje postupaka u američkom pravnom sistemu povereno je advokatima, što, kako je Hodges slikovito opisao, predstavlja „toksični koktel“ karakterističan za taj model kolektivne zaštite.⁸⁵⁹

Kolektivne tužbe u Sjedinjenim Američkim Državama smatraju se jednim od najefikasnijih pravnih instrumenata za zaštitu prava pojedinaca, posebno u situacijama kada bi visoki sudski troškovi obeshrabrili pokretanje pojedinačnih postupaka. U pitanju je instrument koji omogućava kolektivnu zaštitu pojedinačnih (individualnih) interesa.⁸⁶⁰ Ovaj mehanizam omogućava ekonomsku ravnotežu između pojedinaca i ekonomski snažnih korporacija, jer se objedinjavanjem zahteva povećava finansijska snaga tužilaca i smanjuje rizik od iscrpljivanja pojedinačnih učesnika u dugotrajnim i skupim postupcima. U situacijama kada bi pojedinac bio u znatno nepovoljnijem položaju naspram velikih kompanija, kolektivne tužbe daju

⁸⁵³ Jelinić, Z., 2014, 1, str. 122.

⁸⁵⁴ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 164.

⁸⁵⁵ Wagner, G., *Collective Redress* 2011, p. 71.

⁸⁵⁶ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, pp. 94-95.

⁸⁵⁷ Efremova, V., 2013, str. 301.

⁸⁵⁸ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, pp. 94-95.

⁸⁵⁹ Hodges, A., 2014, *Collective Redress: A Breakthrough or a Damp Squibb?*, *Journal on Consumer Policy*, 37, pp. 71-72.

⁸⁶⁰ Ilić, N., Ristić, B., 2023, Kolektivna zaštita kao instrument politike zaštite konkurencije, Međunarodni naučni skup „Pravo između ideala i stvarnosti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici i Instituta za uporedno pravo*, str. 370.

mogućnost da se potraživanja zajednički ostvaruju pred sudom, čime se povećava šansa za pravičnu naknadu.⁸⁶¹

Pravilom 23. Federalnih pravila građanskog postupka predviđena je mogućnost da kolektivne tužbe podnose ne samo tužioci, već i tuženi. Da bi kolektivna tužba bila pokrenuta pred saveznim sudom, prema pravilu 23(a) moraju biti ispunjeni određeni uslovi. Tužbu može podneti jedan ili više članova grupe samo ako su ispunjena četiri kriterijuma: 1) broj članova grupe je toliko veliki da bi bilo nepraktično pojedinačno pridruživanje svih učesnika postupku, 2) pravna i činjenična pitanja su zajednička za celu grupu, 3) zahtevi ili prigovori predstavnika grupe su tipični za celu grupu i 4) predstavnici grupe mogu na pravičan i adekvatan način zastupati interese svih članova.⁸⁶² Nakon što se utvrdi da su ispunjeni osnovni uslovi za pokretanje kolektivne tužbe, sud mora proceniti da li zajednička pravna i činjenična pitanja među članovima grupe preovlađuju nad pitanjima koja se odnose samo na pojedinačne članove. Pored toga, kolektivna tužba mora biti efikasniji i pravičniji način rešavanja spora u odnosu na druge dostupne metode, jer je njen cilj da pruži delotvorniji pristup pravdi.⁸⁶³ Pri tome se uzimaju u obzir sledeći faktori: interes članova grupe da pojedinačno vode postupak ili se brane u odvojenim tužbama; postojanje drugih sudskih postupaka koji su već pokrenuti u vezi sa istim sporom; opravdanost koncentrisanja svih zahteva u jednom sudskom postupku i potencijalne teškoće u upravljanju kolektivnom tužbom.⁸⁶⁴

Svaka kolektivna tužba mora imati predstavnika grupe, koji može biti bilo koji član klase pod uslovom da ispunjava propisane uslove. Kako bi pokrenuo postupak, predstavnik podnosi tužbu u kojoj se navodi da se radi o kolektivnoj tužbi i dokazuje da su ispunjeni uslovi propisani pravilima 23(a) i 23(b). Advokati specijalizovani za kolektivne tužbe često imaju ključnu ulogu u ovom postupku, a sud ih zvanično imenuje u skladu s pravilom 23(b)(g), pri čemu su obavezni da pošteno i adekvatno zastupaju interese grupe.⁸⁶⁵ Sud treba što pre da odluči da li će postupak biti vođen kao kolektivna tužba, a svi potencijalni članovi grupe moraju biti obavешteni o tome.⁸⁶⁶ Omogućavanjem kolektivnih tužbi prema Pravilu 23 Federalnih pravila građanskog postupka, američki pravni sistem poboljšava pristup pravdi. Osim što omogućava lakši pristup pravdi, ovakav sistem doprinosi i preventivnom efektu, jer mogućnost

⁸⁶¹ Mulder, A., 2018, p. 14.

⁸⁶² *Ibid*, p. 15.

⁸⁶³ Pavlović, M., 2015, Značaj tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu*, br. 3, str. 801.

⁸⁶⁴ Mulder, A., 2018, p. 16.

⁸⁶⁵ Ipak nailazimo na kritike u teoriji gde se navodi da ovako formulisane kolektivne tužbe favorizuju zanimanje za nekolektivne interese (advokate kao podnosioc tužbe). Jovanović Zattila, M., 2014, str. 43.

⁸⁶⁶ Mulder, A., 2018, p. 16.

da oštećeni lako traže naknadu štete može odvratiti potencijalne štetnike od budućih povreda prava.⁸⁶⁷

Suština kolektivne tužbe ogleda se u tome da jedan tužilac, tzv. glavni tužilac (*lead plaintiff*), pokreće postupak radi ostvarivanja odštetnih zahteva svih članova grupe u ukupnom (zbirnom) iznosu. Iako članovi grupe moraju biti obavešteni o pokretanju postupka, oni se u njega ne uključuju aktivno niti stiču status stranke. Nemaju pravo da budu saslušani pred sudom, niti utiču na tok ili ishod postupka. Jedino pravo koje im ostaje jeste mogućnost da se isključe iz postupka (*opt out*) i time odbace svoje učešće.⁸⁶⁸

Nedostaci američkog pravnog sistema koji su prepoznati obuhvataju gotovo neograničene mogućnosti za izvođenje dokaza u postupku (*procedural discovery*), široku upotrebu porota, dosuđivanje prekomernih naknada štete po nepredvidivim obrascima, pravilo o troškovima prema kojem svaka strana snosi svoje troškove bez obzira na ishod postupka, finansiranje parničnog postupka putem advokatskih provizija u zavisnosti od uspeha (*contingency fees*) i kao posledicu svega toga razvoj visoko specijalizovane grupe advokata koji zastupaju tužioce i koji su vođenje sporova pretvorili u svoj lični poslovni model.⁸⁶⁹ Ostvarenje profita često se prepoznaje kao motiv za veštačko izazivanje negativne reputacije, uz organizovanje što većeg broja oštećenih lica kako bi se stvorio utisak masovne štete. Takva situacija, kada dospe u medije, idealno otvara put ka ostvarivanju izuzetno visoke naknade štete. Negativna reklama i medijska pažnja, nesumnjivo, mogu imati snažan uticaj na tok i ishod postupka.⁸⁷⁰ Na taj način pojedini advokati se prvenstveno rukovode finansijskom isplativošću slučaja, pri čemu visoki iznosi tužbenih zahteva često predstavljaju ozbiljnu pretnju za tužene kompanije. Takva postavka sistema dovela je do čestih zloupotreba instituta kolektivne tužbe, do te mere da farmaceutske i druge kompanije godišnje troše milijarde dolara na advokatske usluge i druge pravne troškove, samo kako bi otklonile rizik od pokretanja kolektivnih parničnih postupaka.⁸⁷¹

Ipak, uprkos svojim manama, uspeh američkog sistema, posebno u pogledu pokretanja postupaka pred sudom, široko je priznat.⁸⁷² Čak ni glavni tužilac nije pravi „gospodar“ tužbenog zahteva. Bez obzira na to koji režim snošenja troškova postupka je primenjen, nijedno

⁸⁶⁷ *Ibid.*

⁸⁶⁸ Wagner, G., 2011, Vol. 127, pp. 70-71.

⁸⁶⁹ *Ibid.*, pp. 60-61. Tako Đurović i Kaprou ističu da se pravila o troškovima u Sjedinjeni, Američkim Državama razlikuju od evropskog pravila „gubitnik plaća sve“ - u Sjedinjenim Američkim Državama svaka strana snosi svoje troškove, bez obzira na ishod spora. Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 164.

⁸⁷⁰ Mezetović Međić, S., 2021, str. 198.

⁸⁷¹ Jelinić, Z., 2014, str. 123.

⁸⁷² Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 165.

fizičko lice ne bi bilo spremno da preuzme procesni rizik sprovođenja složenog i vrednosno značajnog zahteva, a kamoli tužbi u vrednosti od više miliona dolara ili evra. Pravi nosilac rizika i ključni akter na strani tužilaca jeste pravni zastupnik grupe odnosno advokat koji ima više kolektivnih tužbi i nastoji da maksimizira ukupni finansijski ishod. Upravo advokat je taj koji iznosi predmet pred sud, koji ima ovlašćenje da raspolaže tužbenim zahtevom (putem povlačenja, poravnjanja i slično) i koji snosi troškove u slučaju neuspeha. Suprotno tome, u slučaju uspeha, advokat tužilaca ostvaruje pravo na proviziju (*contingency fee*), koja predstavlja značajan procenat dosuđene sume što u proseku iznosi između 20% i 25%.⁸⁷³ Takve naknade često se dovode u vezu sa zloupotrebama američkog sistema kolektivnih tužbi, što je rezultiralo porastom neosnovanih zahteva. Zbog negativne percepcije, ovaj model finansiranja zabranjen je u većini evropskih zemalja, izuzev nekoliko ograničenih slučajeva, kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo i Nemačka. Najveću zabrinutost, međutim, izaziva potencijalni sukob interesa između tužilaca i njihovih advokata, čiji su motivi, razume se, prvenstveno usmereni na honorare koje ostvaruju.⁸⁷⁴

Kolektivna tužba američkog tipa predstavlja samo jednu od komponenti šireg skupa faktora koji su doprineli razvoju kulture tužbi u Sjedinjenim Američkim Državama, koju Evropska komisija nastoji da izbegne kako kroz Belu knjigu⁸⁷⁵, tako i kroz Zelenu knjigu⁸⁷⁶. Značajan potencijal za zloupotrebu američkog modela kolektivne tužbe potiče iz prakse karakteristične za određene jurisdikcije jugoistočnih saveznih država, gde se kolektivne tužbe ili njihovo objedinjavanje rutinski prihvataju, a procesna pravila o spajanju zahteva tumače se krajnje široko. Takva praksa dodatno je podstaknuta sistemom izbora sudija putem javnih izbora, koji ne postoji u evropskim pravnim sistemima, gde sudijsku funkciju obavljaju profesionalci imenovani od strane države.⁸⁷⁷

Suštinski problem institua kolektivne tužbe u Sjedinjenim Američkim Državama jeste njen urođeni potencijal za zloupotrebu. Ovaj problem proizilazi iz institucionalne strukture kolektivne tužbe, koja je zasnovana na odnosu poverioca i zastupnika (*principal-agent*). Advokat koji zastupa glavnog tužioca trebalo bi da deluje u najboljem interesu članova grupe, ali u stvarnosti advokat postaje glavni akter, čije postupke nezainteresovani poverioci često i ne primećuju. Zbog toga je advokat u poziciji da sledi sopstvene ciljeve, koji ne moraju nužno biti u skladu s interesima članova grupe. Posebno je izražen snažan podsticaj da se slučaj nagodi

⁸⁷³ Wagner, G., 2011, p. 71.

⁸⁷⁴ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 165.

⁸⁷⁵ White Paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules, COM (2008) 165 final.

⁸⁷⁶ Green Paper on damages actions for breach of EU antitrust rules COM (2005) 672 final.

⁸⁷⁷ Wagner, G., 2011, pp. 60-61.

u ranoj fazi, za relativno skroman iznos, umesto da se uloži više rada u vođenje postupka do pravosnažne presude. Takva strategija jeste racionalna iz ugla advokata, ali ugrožava sprovođenje prava koje je jedina funkcija kolektivne tužbe.⁸⁷⁸

Koncept američke kolektivne tužbe može se uporediti sa engleskom predstavničkom tužbom, u kojoj jedno lice odnosno predstavnički tužilac vodi postupak u ime svih lica koja su pretrpela sličnu štetu. Iako postoje određene razlike u odnosu na američke kolektivne tužbe, radi se o institutima koji su funkcionalno slični, što omogućava stvaranje harmonizovane zaštite potrošača na međunarodnom nivou.⁸⁷⁹ Naime, ideja kod obe vrste tužbi je da se omogući da se veći broj istovrsnih zahteva zasnovanih na istim ili sličnim činjenicama ostvari u jednom postupku.⁸⁸⁰

Prema engleskom pravu, osnovni uslov za pokretanje ovakvog postupka jeste postojanje zajedničkog interesa svih učesnika, u skladu s pravilom 19.6 Pravila građanskog postupka. Iako engleski sudovi ovaj zahtev tumače relativno široko, on je i dalje stroži od američkog standarda iz pravila 23(b)(3) Saveznih pravila građanskog postupka, koji dopušta kolektivnu tužbu ukoliko zajednička pitanja pretežu nad individualnim. Kada je reč o zahtevima za naknadu štete, engleski sudovi su pokazivali posebnu uzdržanost, jer se smatra da samo pitanje odgovornosti može biti zajedničko, dok se naknada štete uvek mora procenjivati pojedinačno.⁸⁸¹ Tužilac engleske grupne tužbe raspolaže punim ovlašćenjima u pogledu vođenja postupka i odlučivanja o tužbenom zahtevu. Ima pravo da samostalno odluči da li će povući tužbu, zaključiti poravnanje, prihvatiti nepovoljni ishod presude ili podneti žalbu. Nema obavezu da pribavi saglasnost ostalih članova grupe, pa čak ni da ih obavesti o pokrenutom postupku. Ipak, ukoliko neki od članova grupe bude upoznat sa engleskom grupnom tužbom, ima mogućnost da iz postupka istupi (*opt out*). U odnosu na sve ostale članove koji to pravo ne iskoriste, iz bilo kog razloga, sudska odluka će proizvoditi pravno dejstvo kao da su neposredno učestvovali u postupku.⁸⁸² Zaštita koja se ostvaruje putem engleske grupne tužbe osim zahteva za utvrđivanje postojanja povrede, predviđa i zabranu za preuzimanje radnji kojima se povređuju ili ugrožavaju interesi koji su predmet zaštite.⁸⁸³ Grupna tužba u Engleskoj posebno je značajna jer pokazuje da model kolektivne tužbe zasnovan na *opt out* principu ne mora nužno dovesti do zloupotreba karakterističnih za

⁸⁷⁸ *Ibid*, p. 72.

⁸⁷⁹ Vukadinović, S., 2025, str. 658.

⁸⁸⁰ Petrušić, 2014, str. 304.

⁸⁸¹ Wagner, G., 2011, p. 73.

⁸⁸² *Ibid*, pp. 73-74.

⁸⁸³ Zoroska Kamilovska, T., Shterjova, T., 2014, Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u Republici Makedoniji, *Pravo – teorija i praksa*, br. 07-09, str. 49.

američku praksu. Ključni razlog za izostanak takvih deformacija verovatno se nalazi u strukturalnim razlikama između engleskog i američkog građanskog postupka. U engleskom pravnom sistemu porote su u velikoj meri odsutne, mogućnosti za dostavljanje dokaza su ograničene, troškovi postupka padaju na teret strane koja izgubi spor, a advokatske provizije u vidu procenta od dosuđene sume su nezakonite.⁸⁸⁴ Pored toga, klasičan primer *opt in* modela postupka za zaštitu kolektivnih prava jeste engleska grupna tužba (*Group Litigation Order*).⁸⁸⁵

4.8. SUDSKA KOLEKTIVNA ZAŠTITA POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI

Kako je prethodno objašnjeno institut koji danas poznajemo pod nazivom kolektivna tužba ima svoje istorijsko poreklo u pravnom sistemu Sjedinjenih Američkih Država.⁸⁸⁶ Krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih godina u pojedinim državama članicama Evropske unije vođene su rasprave o mogućnosti primene i prenosivosti američkog modela kolektivne tužbe na evropsko tlo. Ove diskusije intenzivirale su se u periodu kada je potrošačka politika u Evropi dostigla svoj vrhunac. Ipak, pokazalo se da tadašnje okolnosti još nisu bile pogodne za napuštanje tradicionalnog modela individualne pravne zaštite.⁸⁸⁷ Dugo su se naponi za uspostavljanje fer i poštenih tržišnih odnosa fokusirali isključivo na privredne subjekte – sa ciljem da se među njima suzbije nelojalna konkurencija i monopolske prakse. Iako ta borba još uvek traje, u nju se danas uključuje i nova dimenzija odnosno zaštita potrošača. Nacionalne države, često uz podršku nadnacionalnih struktura poput Evropske unije, sve više prepoznaju važnost uloge potrošača u tržišnom poretku. Međutim, iako im se formalno priznaju prava, potrošači – bez dovoljne institucionalne podrške i oslonjeni na još uvek nedovoljno razvijena udruženja – teško mogu samostalno ostvariti tu zaštitu.⁸⁸⁸

Mogućnosti u pogledu grupnih tužbi, a samim tim i predstavničkim tužbama kako se nazivaju u Evropskoj uniji, odražavaju ciljeve i temeljne vrednosti svakog pravnog sistema, kako ističu Đurović i Kaprou. Važno je održati ravnotežu između različitih ciljeva, ali u kontekstu Evropske unije, ukoliko je cilj optimalno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, čini se da se taj cilj najefikasnije postiže davanjem prednosti preventivnoj ulozi prava odnosno odvrćanju od nezakonitog ponašanja.⁸⁸⁹

⁸⁸⁴ Wagner, G., 2011, p. 74.

⁸⁸⁵ Simić, J., 2021, str. 36.

⁸⁸⁶ Vukadinović, S., 2024, str. 154.

⁸⁸⁷ Caffagi, F., W. Micklitz, H., 2008, p. 9.

⁸⁸⁸ Morait, B., 2021, str. 81.

⁸⁸⁹ Đurović M., Kaprou, E., 2021, str. 174.

Pojedini najrazvijeniji nacionalni mehanizmi kolektivne zaštite u okviru evropskog procesnog prava fokusirani su na specifična pravna područja. Najistaknutiji primeri uključuju kolektivne postupke u oblasti zaštite konkurencije u Ujedinjenom Kraljevstvu, kao i modele kolektivne zaštite u domenu tržišta kapitala u Nemačkoj. S druge strane, zakonodavstva poput savremenog holandskog sistema kolektivnih poravnjanja primenjuju se na širi spektar slučajeva, ali uz određena ograničenja bilo u pogledu dostupnih pravnih sredstava (kao što je isključenje prava na naknadu štete u holandskom modelu), bilo u pogledu subjektivne legitimacije za pokretanje postupka (na primer, u skandinavskim zemljama ovlašćeni su isključivo ombudsmeni).⁸⁹⁰

Projekat Komisije za reformu u Francuskoj imao je cilj razvoj sveobuhvatnog potrošačkog zakonika koji bi postojao uporedo sa Građanskim zakonikom (*Code Civil*) i koji bi ustanovio standarde za dalji razvoj u Evropi. Na kraju je usvojen Zakonik o zaštiti potrošača (*Code de la consommation*), s tim da je predstavljao zbir različitih zakona nego stvarnu kodifikaciju. Prema stanovištu francuskih pravnih pisaca prilično neefikasna pravna sredstva poput „zajedničkog predstavljanja potrošača“ (*actions de la représentation conjointe*), regulisana članom L-422, nisu mogla da zamene institut tzv. kolektivne tužbe.⁸⁹¹

U Nemačkoj su sprovedena detaljna istraživanja sa ciljem analize potencijalne štete nastale usled nepoštenog poslovanja i obmanjujućeg oglašavanja prema potrošačima. Rezultat toga bilo je pravo na odustanak ako je potrošač bio obmanut oglašavanjem, ali ova praksa nikada nije zaživela u većoj meri. Slična situacija zabeležena je i u skandinavskim zemljama.⁸⁹² Evropska rasprava o modelima kolektivne pravne zaštite u velikoj meri se oslanjala na američko iskustvo sa kolektivnim tužbama, koje je poslužilo kao referentni okvir i polazna tačka za razmatranje mogućnosti njihovog prilagođavanja evropskom pravnom kontekstu.⁸⁹³ U zakonodavstvo je uvedena u Španiji 1984. godine, u Grčkoj 1994, Portugalu 1995. i Mađarskoj 1996. godine.⁸⁹⁴

Kolektivna tužba omogućava objedinjavanje velikog broja pojedinačnih potraživanja u jedinstven pravni postupak, čime se njegovo vođenje čini ekonomski opravdanim zahvaljujući povoljnijem odnosu između troškova postupka i vrednosti zahteva. Istovremeno, kolektivna tužba ima i važnu javnu i zaštitnu ulogu, posebno u evropskom kontekstu, gde joj je cilj

⁸⁹⁰ Smith, W., 2019, Redress through collective actions in Europe: ELI/UNIDROIT and European Commission proposals, *Uniform Law Review*, Vol. 24, Issue 1, p. 3.

⁸⁹¹ Caffagi, F., W. Micklitz, H., No. 2008/29, p. 9.

⁸⁹² *Ibid.*

⁸⁹³ *Ibid.*, p. 10.

⁸⁹⁴ Vukadinović, S., 2024. godine, str. 154.

prvenstveno utvrđivanje povrede i sprečavanje daljeg nepoštenog postupanja ili ponašanja trgovaca, a aktuelno zakonodavstvo omogućava i ostvarivanje naknade štete, čime se dodatno proširuje zaštita potrošača u okviru kolektivnih mehanizama.⁸⁹⁵

U pravu Evropske unije, izraz *collective redress* obuhvata ne samo kolektivne tužbe, već i druge procesne mehanizme kojima se može tražiti zabrana štetnih radnji i nezakonitih poslovnih praksi koje pogađaju veći broj osoba u istom ili sličnom pravnom položaju. Ovi mehanizmi nisu nužno ograničeni na sudske postupke nego ih je moguće primeniti i kroz različite vansudske načine rešavanja sporova, u okviru kojih se takođe može zahtevati prestanak određenih aktivnosti.⁸⁹⁶ Evropski pristup kolektivnoj pravnoj zaštiti bio je u velikoj meri vođen težnjom ka uspostavljanju idealnog modela koji bi izbegao uočene nedostatke američkog sistema kolektivnih tužbi.⁸⁹⁷ Kolektivna tužba predstavlja istovremeno model parničenja koji, zbog svojih brojnih karakteristika, postaje sve kontroverzniji u društvenom kontekstu.⁸⁹⁸

Postoji važna razlika između „kolektivne pravne zaštite“ kako se taj termin koristi u aktima Evropske unije i drugih oblika višestranačkih postupaka. Kolektivna pravna zaštita predstavlja jednu tužbu koju pokreću dva ili više tužilaca zajednički (dakle, ne kao niz pojedinačnih tužbi) ili koju pokreće veći broj tužilaca putem kvalifikovanog tela. Kolektivna pravna zaštita putem kvalifikovanog tela naziva se „predstavničkom tužbom“ u Direktivi (EU) 2020/1828⁸⁹⁹ i u određenim aspektima odgovara pojmu „kolektivne tužbe“. Nasuprot tome, kolektivna pravna zaštita ne obuhvata više postupaka koji se vode zajedno radi procesne efikasnosti korišćenjem ovlašćenja suda za upravljanje postupkom kao što je slučaj u Engleskoj u okviru sistema o grupnoj engleskoj tužbi (tzv. *group litigation order*).⁹⁰⁰ Na nivou Evropske unije koriste se izrazi kao što su kolektivna zaštita potrošača, zaštita kolektivnih interesa, kolektivna tužba, predstavnička tužba čime se u određenoj meri izražava i težnja ka pronalaženju drugačijeg pravnog pristupa u odnosu na tzv. *class action*. Za potrebe ove disertacije biće korišćen termin „predstavnička tužba“, što je u skladu s aktuelnom terminologijom zakonodavstva Evropske unije, gde se za kolektivne postupke koristi izraz *representative action*, kako je to predviđeno u Direktivi (EU) 2020/1828.

⁸⁹⁵ Jelinić, Z., 2014, str. 118-119.

⁸⁹⁶ *Ibid*, str. 123.

⁸⁹⁷ Caffagi, F., W. Micklitz, H., 2008, p. 11.

⁸⁹⁸ Jelinić, Z., 2014, str. 121.

⁸⁹⁹ Čl. 3. st. 1. tač. 5. Direktive (EU) 2020/1828: „Predstavnička tužba“ označava tužbu za zaštitu kolektivnih interesa potrošača koju je podneo kvalifikovani subjekt kao tužilac u ime potrošača, kojom se zahteva mera zabrane, mera otklanjanja štete, ili obe mere“.

⁹⁰⁰ Smith, V., 2019, Redress through collective actions in Europe: ELI/UNIDROIT and European Commission proposals, *Uniform Law Review*, Volume 24, Issue 1, p. 6.

Predstavničke tužbe mogu se dalje podeliti u dve kategorije. Prvo, na one kod kojih grupa koju predstavnik zastupa obuhvata sve tužioce iz definisanog obima predstavničke tužbe koji su izričito pristali da učestvuju u postupku (*opt in*) i drugo, na one koje obuhvataju sve tužioce iz tog obima koji se nisu izuzeli iz postupka u roku koji je odredio sud (*opt out*). Čini se da je konceptualno nemoguće imati kolektivnu tužbu po *opt out* modelu bez postojanja predstavnika koji okuplja grupu tužilaca, odnosno bez tužbe iz koje je moguće istupiti.⁹⁰¹ Predstavnička tužba po *opt out* modelu u evropskoj terminologiji odgovara kolektivnoj tužbi (*class action*), kako se taj pojam koristi u Sjedinjenim Američkim Državama i drugim zemljama.⁹⁰²

4.8.1. Aktivna legitimacija

Jedno od ključnih razlikovanja odnosi se na pitanje aktivne legitimacije za podnošenje tužbe. Dok je u Sjedinjenim Američkim Državama ovaj krug vrlo široko definisan, pa tako *class action* može pokrenuti svako ko je sposoban da zastupa grupu, pod uslovom da su ispunjeni ostali procesni zahtevi – evropske države ovo pitanje rešavaju na različite načine.⁹⁰³ U pojedinačnim pravnim rešenjima koja uređuju postupke kolektivne zaštite prava može se uočiti dvostruki pristup u pogledu određivanja aktivne legitimacije za pokretanje postupka. U širem smislu, aktivna legitimacija pripada i članovima grupe i predstavničkim telima, tj. onim subjektima koji nisu nosioci konkretnog prava u materijalnopravnom smislu i koji to pravo ne ističu u svoje ime. S druge strane, u užem smislu, aktivna legitimacija može biti ograničena samo na neke od tih subjekata.

Kada je reč o grupnim tužbama, aktivna legitimacija često zavisi od vrste postupka kolektivne zaštite, tj. da li je reč o postupku koji se sprovodi po *opt in* ili *opt out* modelu. Kod *opt out* modela, aktivna legitimacija je češće ograničena na predstavnike. Nasuprot tome, kod *opt in* sistema, uobičajenije je da član grupe direktno pokrene postupak. Kada je reč o predstavničkim tužbama, pitanje aktivne legitimacije u tom pogledu je jasno definisano.⁹⁰⁴ Evropski zakonodavac dosledno zastupa stav da pravo na pokretanje postupka kolektivne zaštite imaju isključivo kvalifikovana tela.⁹⁰⁵ Zahtev se potpuna transparentnost, posebno u

⁹⁰¹ *Ibid.*

⁹⁰² *Ibid.*

⁹⁰³ Jelinić, Z., 2014, str. 124.

⁹⁰⁴ Hamul'áková, K., 2019, The Concept of Locus Standi in Collective Protection of Consumer Rights – the Pitfalls of Transposition of European Model into the Czech Legal Order, *International and Comparative Law Review*, Vol. 19, No. 2., p. 205.

⁹⁰⁵ Mezetović Međić, S., 2021, str. 197.

vezi sa strukturom osnivača i osnivačkih akata, a naročito kada je reč o načinu finansiranja i izvorima sredstava za njihov rad.⁹⁰⁶ Tužilac u postupku kolektivne zaštite zastupa interese grupe i odgovoran je za vođenje celokupnog postupka. Gubitak autonomije članova grupe predstavlja suštinsku i očekivanu posledicu same prirode kolektivnog postupka zaštite. U svakom slučaju zahtevi koji se postavljaju pred tužioca moraju biti u skladu s tim. U kontekstu kolektivne tužbe, govori se o tzv. adekvatnosti zastupanja.⁹⁰⁷

Jedan od važnih aspekata postupaka kolektivne zaštite potrošača jeste i pitanje motivacije i ličnog interesa zastupnika koji, u okviru kvalifikovanog subjekta, učestvuju u zastupanju kolektivnih prava u konkretnom slučaju. Lični interes kvalifikovanih subjekata u postupcima zaštite kolektivnih interesa potrošača najčešće je finansijske prirode.⁹⁰⁸ Međutim, oslanjanje isključivo na individualne, mahom materijalne interese kao pokretačku snagu kolektivne zaštite dugoročno je neodrživo, jer je malo verovatno da se na taj način može obezbediti kontinuitet i posvećenost koju ovakvi postupci zahtevaju.⁹⁰⁹ Pored ličnih i profesionalnih kvaliteta tužioca, adekvatnost zastupanja obuhvata i njegovu dovoljnu finansijsku sigurnost. Cilj toga nije samo da se spreči pokretanje neosnovanih tužbi, već i da se obezbedi nesmetano vođenje postupka i da se tuženom nadoknade troškovi postupka u slučaju neuspeha tužioca.⁹¹⁰ Transparentno finansiranje ima za cilj da se izbegnu mogući sukobi interesa između potencijalnih trećih lica koja obezbeđuju finansiranje i članova grupe, kao i tuženog. U zavisnosti od vrste tužioca, mogu se potom postaviti dodatni zahtevi koje tužilac mora da ispuni.⁹¹¹ Zahtev za adekvatnim zastupanjem obično predstavlja ključni uslov za odobravanje pokretanja grupnog postupka i mora biti ispunjen tokom celog trajanja postupka.⁹¹² Način na koji se uređuje aktivna legitimacija i standardi koji se postavljaju tužiocu imaju direktan uticaj na učestalost upotrebe grupnih tužbi.⁹¹³ Stroži kriterijumi smanjuju mogućnost zloupotrebe ovog mehanizma, ali ujedno nose rizik da će njegovo korišćenje u praksi biti ograničeno.⁹¹⁴

⁹⁰⁶ *Ibid.*

⁹⁰⁷ Hamul'áková, K., 2019, p. 205.

⁹⁰⁸ Mezetović Međić, S., 2021, str. 202.

⁹⁰⁹ Lein, E., Fairgrieve, D., Otero Crespo, M., Smith, V., 2015, *Collective Redress in Europe: Why and How?*, British Institute of International and Comparative Law, p. 130.

⁹¹⁰ Collective Redress in the Member States of the European Union prepared by the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, October 2018, p. 29.

⁹¹¹ Hamul'áková, K., 2019, p. 206.

⁹¹² *Ibid.*

⁹¹³ Hess, Y., 2013, Proposed Collective Redress in Europe in the Perspective of Deterrence of Corporate Wrongdoing, *European Company Law*, Vol. 10, No. 3, p. 123–128.

⁹¹⁴ Collective Redress in the Member States of the European Union prepared by Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, October 2018, p. 15.

Prema Direktivi (EU) 2020/1828, pravo da podnesu kolektivnu tužbu radi zaštite prava i interesa potrošača imaju kvalifikovana tela, odnosno organizacije ili javna tela koja zastupaju interese potrošača i koja su za tu svrhu imenovana od strane države članice. Direktiva izričito propisuje kriterijume koje ovi subjekti moraju ispuniti kako bi mogli podnositi prekogranične tužbe, dok za domaće predstavničke tužbe takvi kriterijumi nisu precizirani.⁹¹⁵ Ipak, u Direktivi se navodi da bi države članice trebalo da imaju mogućnost da primene iste kriterijume i na kvalifikovane subjekte koji su imenovani isključivo za pokretanje domaćih predstavničkih tužbi.⁹¹⁶ Iako ova formulacija nije najjasnija, može se zaključiti da je namera evropskog zakonodavca bila da države članice primenjuju jedinstvene standarde i na subjekte koji deluju isključivo u okviru nacionalnih postupaka.⁹¹⁷ Prema mišljenju *Visschera i Faurea*, uslov da subjekt mora postojati i aktivno delovati najmanje 12 meseci pre podnošenja tužbe dovodi do sužavanja kruga onih koji mogu imati aktivnu legitimaciju i dodatno jača tržišnu poziciju već postojećih kvalifikovanih tela. Takav zahtev u praksi ograničava broj organizacija koje mogu podnositi tužbe, što je posebno problematično imajući u vidu da i sada postoji nedostatak kvalifikovanih tela, prvenstveno zbog ograničenih finansijskih sredstava s kojima se mnogi od njih suočavaju.⁹¹⁸

Još jedan predmet kritike tiče se zahteva da kvalifikovano telo bude neprofitnog karaktera.⁹¹⁹ *Visschera i Faurea* ukazuju na to da čak i neprofitne organizacije i javna tela mogu težiti ostvarivanju sopstvenih interesa koji ne moraju biti povezani s ostvarivanjem dobiti, ali mogu biti u suprotnosti s interesima potrošača.⁹²⁰ U tom smislu, subjekt koji koristi predstavničku tužbu kako bi povećao sopstvenu vidljivost u javnosti ili ojačao politički uticaj, bez istinske brige za prava potrošača, može biti štetniji od profitno orijentisane organizacije koja nastoji da postigne maksimalnu korist za potrošače koje zastupa.⁹²¹

Pitanje aktivne legitimacije u kolektivnim postupcima jedno je od ključnih tačaka razilaženja između kontinentalnih i anglosaksonskih pravnih sistema. Istovremeno, upravo je to oblast u kojoj je postignut gotovo jedinstven stav među evropskim pravnicima, a to je da kolektivna zaštita u okviru Evropske unije ne može biti poverena advokatima. U Evropskoj

⁹¹⁵ Miličević, M., 2023, str. 13.

⁹¹⁶ Tač. 26. Preamble Direktive (EU) 2020/1828.

⁹¹⁷ Miličević, M., 2023, str. 13. Videti i: Visscher, L., Faure, M., 2021, A Law and Economics Perspective on the EU Directive on Representative Actions, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 44, p. 470.

⁹¹⁸ Visscher, L., Faure, M., 2021, p. 468.

⁹¹⁹ Miličević, M., 2023, str. 15.

⁹²⁰ Visscher, L., Faure, M., 2021, p. 469.

⁹²¹ Miličević, M., 2023, str. 15.

uniji jasno je izraženo nepoverenje prema tzv. pravnom preduzetništvu, koje u Sjedinjenim Američkim Državama predstavlja glavnu pokretačku snagu kolektivnih tužbi.⁹²²

Mezetović Međić s pravom ističe da su advokati u okviru instituta tzv. kolektivne tužbe (*class action*) prvenstveno motivisani ličnim profitom, što ih podstiče na kreativno i strateški vođeno zastupanje, sa ciljem postizanja uspeha u sporu. Čak i kada se iznesu opravdani prigovori da u takvim slučajevima dolazi do neetičkog i nesrazmernog bogaćenja, treba imati u vidu da se, u osnovi, naplaćuje stručno znanje i iskustvo u okviru pravnog sistema koji je sam po sebi oslonjen na privatno izvršenje i koji eksplicitno dopušta takav model naplate. U tom smislu, Mezetović Međić argumentovano zaključuje da bi uključivanje advokata putem kvalifikovanih tela u kolektivne postupke unutar evropskog konteksta moglo doprineti uspešnosti mehanizama kolektivne zaštite.⁹²³ Ovom stavu se pridružujem, posebno ako se ima u vidu da bi se angažovani advokati kretali u granicama evropske pravne kulture i nacionalnih procesnih pravila država članica, čime se ne bi nužno prenela sva problematična obeležja američkog *class action* modela.

Ipak, smatram da ovde polemika ne bi trebalo da se zaustavi. Otvara se niz drugih pitanja: da li je realno očekivati da advokati, čak i kada deluju posredno, kroz kvalifikovana tela, budu vođeni isključivo interesom zaštite potrošača, a ne ličnim profesionalnim ciljevima? Da li će i u evropskom kontekstu tržišna logika neminovno voditi selekciji slučajeva prema procesnoj isplativosti, čime bi se obesmisllila zaštita u onim predmetima u kojima je šteta mala, ali sistemska? U tom smislu, iako podržavam stav da advokati mogu doprineti efikasnosti kolektivne zaštite, smatram da takvo uključivanje mora biti praćeno strogim nadzorom, jasnim etičkim standardima i ograničenjima u pogledu naplate, kako bi se sprečilo da javni interes bude potisnut pred logikom profita. Evropsko-kontinentalni pravni sistem ne mora i ne sme preslikati američki model, ali može iz njega izvući pouke, prilagođene sopstvenim vrednosnim i institucionalnim okvirima.

Kao jednu od mogućnosti usklađivanja uloge advokata sa vrednosnim okvirom evropskog pravnog sistema, Mezetović Međić predlaže uvođenje posebnog režima oporezivanja profita ostvarenog u kolektivnim postupcima. Prema tom predlogu, poreska stopa bi bila proporcionalna visini ostvarene zarade, s mogućnošću progresivnog oporezivanja u slučajevima kada je ostvarena dobit izuzetno visoka. Takav mehanizam mogao bi imati funkciju korektiva, ali i preventivnu ulogu onemogućavajući neprimereno bogaćenje na račun

⁹²² Mezetović Međić, S., 2021, str. 197, 202.

⁹²³ *Ibid*, str. 207.

kolektivnih interesa, a istovremeno ne obeshrabrujući ulogu advokata u složenim, stručnim i dugotrajnim procesima.⁹²⁴

Smatram, da bi uz ovaj fiskalni pristup bilo korisno razmotriti i dodatne instrumente kojima bi se obezbedila odgovorna i javnom interesu posvećena praksa advokata u kolektivnim postupcima. Jedno od rešenja moglo bi biti uvođenje posebne evidencije ili registra advokata ovlašćenih za vođenje kolektivnih sporova, koji bi ispunjavali stroge uslove stručnosti, etičnosti i transparentnosti. Takva licenca bi se mogla periodično obnavljati i uslovljavati rezultatima u prethodnim predmetima, kao i transparentnim izveštavanjem o naplaćenim iznosima. Pored toga, deo ostvarene dobiti mogao bi se obavezno uplaćivati u poseban fond za podršku kolektivnim tužbama male vrednosti, koje ne nose profitabilni potencijal, ali su važne za zaštitu tržišnog integriteta i principa pravičnosti. Na taj način, uloga advokata bi se sistemski integrisala u mehanizam kolektivne zaštite, uz zadržavanje odgovornosti prema javnom interesu i sprečavanje zloupotreba tržišnog pristupa pravdi.

4.8.2. Dejstvo odluke donete u postupku za zaštitu kolektivnih interesa potrošača

Direktiva (EU) 2020/1828 predviđa rešenje prema kome pravnosnažna odluka suda ili upravnog organa bilo koje države članice, kojom se potvrđuje ili negira postojanje povrede, može poslužiti kao dokaz u bilo kom drugom postupku pred nacionalnim sudovima ili upravnim telima, pod uslovima koji se primenjuju prema domaćem pravu o dokazima.⁹²⁵ Ova odredba omogućava svim strankama da se u naknadnim postupcima pozovu na već utvrđeno činjenično stanje u vezi sa istim trgovcem i istom praksom. Za razliku od Direktive iz 2014. godine koja se odnosi na naknadu štete u oblasti konkurencijskog prava, Direktiva (EU) 2020/1828 svesno odustaje od uvođenja obavezujuće pravne snage prethodnih odluka, zadržavajući ih isključivo u domenu dokazivanja. Na taj način, član 15. Direktive (EU) 2020/1828 ima za cilj da kvalifikovanom telu olakša postupak dokazivanja, oslobađajući ga tereta da iznova dokazuje jedan od najkompleksnijih elemenata, a to je postojanje povrede koja predstavlja osnov za traženje kompenzacije od strane trgovca.⁹²⁶ Ono što navedena odredba zapravo želi da poruči moglo bi se, kolokvijalno rečeno, izraziti na sledeći način: „Ako je neki drugi sud ili upravni organ već zaključio da su se određeni događaji zaista desili ili nisu i da ti događaji predstavljaju povredu prava, onda mogu imati poverenja u tu odluku i smatrati da je

⁹²⁴ *Ibid*, str. 207-208.

⁹²⁵ Čl. 15. Direktive (EU) 2020/1828.

⁹²⁶ Gascón Inchausti, F., 2021, p. 75.

ona dovoljna osnova za formiranje sopstvenog uverenja“.⁹²⁷ Bilo kako bilo, fleksibilno formulisana odredba mogla bi postati uzrok sopstvene neefikasnosti, budući da Direktiva ne obavezuje da se prethodnoj odluci dodeli određena dokazna snaga, već je sudu samo dozvoljeno da utvrdi postojanje ili nepostojanje povrede prava, koristeći prethodnu odluku kao osnov, ali samo ako je to u skladu s nacionalnim pravom o oceni dokaza. Drugim rečima, postoji upućivanje na nacionalno pravo, koje Direktiva ne obavezuje da se menja, već ono ovde funkcioniše kao ograničenje delotvornosti same Direktive. Pored toga, slobodna ocena dokaza, pa i ovog novog tipa dokaza ne obezbeđuje ostvarenje cilja koji se ovom odredbom želi postići. Prilikom ocene da li neka strana ili čak domaća pravosnažna odluka dovoljno uverljivo dokazuje postojanje povrede, može se uzeti u obzir mnoštvo faktora (među kojima se može očekivati i utisak suda o kvalitetu ili pravičnosti postupka u kom je ta odluka doneta).⁹²⁸ Iz drugačije perspektive, član 15. Direktive (EU) 2020/1828 se možda ne može posmatrati kao ograničenje nacionalnog prava, ukoliko ono želi da prizna jače obavezujuće dejstvo. To je posebno jasno u situacijama kada je postojanje povrede utvrđeno presudom donetom u postupku po predstavničkoj tužbi, pri čemu bi se opšta pravila o pravosnažnosti (*res judicata*) primenjivala ako bi se u naknadnom postupku pred sudom vodila predstavnička tužba radi naknade štete.⁹²⁹

Pravosnažna presuda koja je doneta u sudskom postupku ima ograničeno dejstvo, jer se primenjuje samo na strane koje su bile uključene u postupak. Ovo znači da pravosnažnost presude važi samo između tih strana, a ne šire. Ova ograničenost pravnog dejstva čini da preventivni efekat klasičnog mehanizma zaštite kroz sudski postupak nije dovoljno snažan, naročito u kontekstu velikog broja potrošačkih sporova.⁹³⁰ Na evropskom prostoru ne postoji jedinstven pristup u pogledu subjektivnih granica pravosnažnosti presude. Dok se pojedine države opredeljuju za *opt out* model, druge primenjuju *opt in* pristup, a ima i onih koje dopuštaju istovremenu primenu oba modela.⁹³¹ U evropskim pravnim sistemima uglavnom preovlađuje *opt in* pristup, za razliku od američkog sistema koji primenjuje *opt out* model.⁹³²

Radonjić ukazuje da bi se pitanje subjektivnih granica pravosnažnosti moglo prevazići tako što bi nacionalni sudovi, u postupcima pokrenutim po predstavničkim tužbama, donosili deklarativne presude kojima bi se utvrđivalo da je trgovac povredio određena prava

⁹²⁷ *Ibid.*

⁹²⁸ *Ibid.*

⁹²⁹ *Ibid.*

⁹³⁰ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 60.

⁹³¹ Jelinić, Z., 2014, str. 122.

⁹³² *Ibid.*, str. 125.

potrošača.⁹³³ Na osnovu takve presude, potrošači bi potom mogli pojedinačno pokretati postupke radi ostvarivanja konkretnog prava, odnosno zahteva za činjenje prema trgovcu.⁹³⁴

Kako Simić pacijente vidi kao potrošače, to dodatno opravdava potrebu za kolektivnim mehanizmima zaštite, pri čemu bi sama mogućnost intervencijskog dejstva presude na koju ona ukazuje u ovakvim postupcima omogućila efikasniji pristup pravdi za veći broj pacijenata i značajno poboljšala njihov procesni položaj što je naročito važno imajući u vidu da je reč o licima već narušenog zdravlja.⁹³⁵ Cilj zakonskog uređivanja intervencije trećeg lica u parničnom postupku jeste da mu se omogući da utiče na sadržinu presude koja bi ga, uslovno rečeno, u određenoj meri mogla obavezivati. Specifično procesno dejstvo pravnosnažne presude kojom je okončana parnica u kojoj je treće lice učestvovalo kao umešač može imati obavezujući karakter samo ukoliko mu je bilo omogućeno da se uključi u postupak na način koji je u skladu sa pravom na pravično suđenje.⁹³⁶ Intervencijsko dejstvo presude predstavlja posebno dejstvo pravnosnažne presude donete u prethodno okončanoj parnici u kojoj je treće lice učestvovalo, ili mu je blagovremeno bilo omogućeno da učestvuje kao običan umešač, a koje se ispoljava u novoj parnici između strane koju je to lice ranije pomagalo i samog umešača, u kojoj se raspravlja o njihovom međusobnom spornom odnosu.⁹³⁷

4.8.3. Modeli finansiranja kolektivne zaštite potrošača

Finansijski i ekonomski aspekt predstavničkih tužbi predstavljao je jednu od glavnih briga evropskog zakonodavca. Pitanje finansiranja kolektivnih postupaka jedno je od ključnih izazova, na što je posebno ukazala i Evropska komisija.⁹³⁸ Nedostatak sredstava za pokretanje takvih postupaka odavno je prepoznat kao jedna od glavnih prepreka efikasnom ostvarivanju kolektivne pravne zaštite.⁹³⁹ Priprema, pokretanje i vođenje kolektivnog postupka je prilično složen proces koji zahteva značajan ljudski i finansijski angažman. Zadaci kao što su identifikacija potrošača na koje se postupak odnosi, komunikacija s njima i prikupljanje dokaza od njih mogu zahtevati velike resurse i predstavljati prepreku za pokretanje kolektivnih odnosno predstavničkih tužbi, što ide na štetu prava potrošača.

⁹³³ Radonjić, A., 2021, str. 335.

⁹³⁴ *Ibid.*

⁹³⁵ Simić, J., 2021, str. 27.

⁹³⁶ Čanović, J., 2020, Intervencijsko dejstvo pravnosnažne presude, *Glasnik prava*, 2, str. 37-38.

⁹³⁷ Stanković, G., 2012, Intervencijsko dejstvo pravnosnažne presude prema umešaču, *Savremene tendencije u razvoju pravnih sistema država u regionu, Zbornik radova IX tradicionalnog međunarodnog naučnog skupa „Pravnički dani prof. dr Slavko Carić“*, Novi Sad, str. 311.

⁹³⁸ Green Paper on damages actions for breach of EU antitrust rules COM (2005) 672 final., p. 12.

⁹³⁹ Đurović, M., Kaporu, E., 2021, str. 169.

Jedan od ključnih problema u vezi sa funkcionisanjem kolektivne privatnopravne zaštite ogleda se u potrebi za odgovarajućim finansiranjem, bez kojeg takvi postupci ne mogu biti delotvorni, kako ukazuje Hodges.⁹⁴⁰ Upravo ta finansijska zahtevnost jedan je od razloga zbog kojih kontinentalno-evropski pravni sistemi nisu mogli da preuzmu procesne modele kolektivne zaštite razvijene u američkom pravnom okviru.

Uobičajeno evropsko pravilo „gubitnik snosi sve troškove“ deluje odvraćajuće na potencijalne tužioce. Iako kritična prema naknadama zasnovanim na uspehu, Evropska komisija u Zelenoj knjizi razmatra mogućnost da se deo dosuđene naknade dodeli predstavničkom telu. U tom smislu, s pravom pitaju Đurović i Kaprou, zar i takav vid raspodele naknade, u cilju pokrivanja troškova predstavničkog tela, nije zapravo samo drugačije oblikovana *contingency fee*?⁹⁴¹ Elementi američkog modela kolektivne tužbe ne bi smeli unapred biti odbacivani. Naprotiv, ako su praćeni odgovarajućim zaštitnim mehanizmima, mogu doprineti efikasnijoj zaštiti prava, bez otvaranja prostora za zloupotrebe.⁹⁴²

Kvalifikovano telo preuzima na sebe ne samo troškove vođenja postupka, već i rizik od njegovog neuspeha, uključujući sve neekonomske neprijatnosti koje parničenje nosi, dok potrošači ne snose nikakve troškove i, u slučaju uspeha, ostvaruju svoja prava bez procesnog tereta.⁹⁴³

Direktiva (EU) 2020/1828 predviđa više mogućnosti za rešavanje pitanja finansiranja ovih postupaka. Propisano je da su države članice obavezne da preduzmu mere kako bi se obezbedilo da troškovi koji prate vođenje predstavničkih tužbi ne onemoguće kvalifikovano tela da efikasno ostvaruju pravo na pravnu zaštitu.⁹⁴⁴ Kao primer mogućih rešenja, Direktiva navodi različite mehanizme za povećanje delotvornosti, uključujući javno finansiranje, institucionalnu podršku kvalifikovanim subjektima, smanjenje sudskih i upravnih taksi, kao i pristup sistemu besplatne pravne pomoći.⁹⁴⁵ Značajnu ulogu u olakšavanju pristupa sudu ima institut besplatne pravne pomoći, koji je u većini država članica dostupan potrošačima, bilo da učestvuju u postupku kao tužioci ili kao tuženi. Ipak, u manjem broju država članica niska vrednost potraživanja i činjenica da je reč o postupcima koji nisu naročito složeni, mogu predstavljati prepreku za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. Kao posebno prikladno rešenje koje se nameće uporednim razmatranjem zakonodavstava država članica,

⁹⁴⁰ Hodges, C., 2008, *The Reform of Class and Representative Actions in European Legal Systems - A New Framework for Collective Redress in Europe*, Oxford: Hart Publishing, p. 154.

⁹⁴¹ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 169-170.

⁹⁴² *Ibid*, str. 170.

⁹⁴³ Radonjić, A., 2021, str. 331.

⁹⁴⁴ Čl. 20. st. 1. Direktive (EU) 2020/1828.

⁹⁴⁵ Miličević, M., 2023, str. 22.

prepoznaje se mogućnost prenošenja ovlašćenja za zastupanje na udruženja za zaštitu potrošača, naročito kada je reč o potrošačima slabije finansijske moći.⁹⁴⁶

Pored toga, države članice mogu urediti mogućnost da kvalifikovana tela naplaćuju simbolične naknade od potrošača koji su pristali da ih predstavljaju u konkretnoj predstavničkoj tužbi radi naknade štete.⁹⁴⁷ U teoriji se opravdano postavlja pitanje može li se očekivati da sve države članice Evropske unije, bez obzira na nivo ekonomske razvijenosti, podnesu jednak finansijski teret uspostavljanja i sprovođenja sistema kolektivne zaštite potrošača? Fiskalni kapaciteti država članica značajno variraju, što može uticati na obim podrške koju mogu pružiti kvalifikovanim telima, kao i na ulaganja u digitalnu infrastrukturu i edukaciju kadrova.⁹⁴⁸ Dok razvijenije članice imaju mogućnost da sistemski podrže mehanizme kolektivne zaštite kroz institucionalno i finansijsko jačanje relevantnih aktera, manje razvijene zemlje se često suočavaju sa budžetskim ograničenjima, što može dovesti do simbolične ili fragmentisane primene direktive. Ovakve razlike mogu stvoriti rizik od neravnomerne pravne zaštite potrošača na unutrašnjem tržištu Evropske unije, što je u suprotnosti sa osnovnim principima jednakosti i pravne sigurnosti. Ukoliko se ne preduzmu mere za kompenzaciju ovih disproporcija kroz zajedničke fondove, tehničku pomoć ili mehanizme solidarnosti postoji opasnost da pravo na kolektivnu zaštitu ostane dostupno samo potrošačima u ekonomski jačim državama članicama.

Pored navedenih vidova podrške kvalifikovanim telima, Direktiva (EU) 2020/1828 ostavlja mogućnost da se mehanizmi kompenzacione kolektivne pravne zaštite finansiraju i od strane trećih lica. Odluka o dozvoljavanju ovakvog modela finansiranja ostavljena je na slobodnu procenu država članica. Ukoliko se države članice odluče da dozvole takvu praksu, dužne su da obezbede mehanizme kojima će se sprečiti sukobi interesa i osigurati da finansiranje ne utiče negativno na svrhu postupka, odnosno da se ne udalji od zaštite kolektivnih interesa potrošača.⁹⁴⁹ Radi se o ugovornim aranžmanima u kojima treće lice preuzima troškove vođenja spora, uz protivuslugu u vidu isplate određenog procenta od eventualno ostvarene koristi u slučaju uspeha u postupku (tzv. finansiranje parnice od strane treće strane – *third party litigation funding*).⁹⁵⁰ Otvara se pitanje dostupnosti finansijskih

⁹⁴⁶ Poretti, P., str. 556.

⁹⁴⁷ Miličević, M., 2023, str. 22.

⁹⁴⁸ Mezetović Medić, S., 2021, str. 204.

⁹⁴⁹ Miličević, M., 2023, str. 22.

⁹⁵⁰ Jelinić, Z., 2014, str. 127.

sredstava koja bi omogućila kvalifikovanim telima da vode postupke kolektivne zaštite, uz istovremeno poštovanje principa po kojem strana koja izgubi spor snosi troškove postupka.⁹⁵¹

Evropski model kolektivne zaštite odlikuju i druge specifičnosti kao što su ograničeno prihvatanje nagrade advokatima u zavisnosti od uspeha u sporu, princip da troškove snosi strana koja izgubi postupak, te generalno odsustvo kaznenih odšteta (*punitive damages*).⁹⁵² Kaznene naknade (*punitive damages*) imaju važnu ulogu u američkom pravosuđu, koje često dosuđuje visoke iznose odštete.⁹⁵³ U Sjedinjenim Američkim Državama kaznene odštete su često poprimile oblik sredstva za ličnu odmazdu umesto da služe svojoj izvornoj svrsi.⁹⁵⁴ Za razliku od američkog sistema, evropski pristup teži ka sprečavanju budućeg nezakonitog ponašanja, dok je naknada štete tek sporedni cilj. Zbog toga ovaj model ne privlači komercijalni interes advokatskih kancelarija u meri u kojoj je to slučaj u Sjedinjenim Američkim državama.⁹⁵⁵ Za razliku od američkog modela, evropski pristup kolektivnoj zaštiti prava stavlja akcenat na utvrđivanje povrede i sprečavanje budućeg nezakonitog ponašanja, dok je naknada štete oštećenim licima sekundarni, posredni cilj. Ako bi se ovaj oblik društveno kompenzatornih kaznenih odšteta, koje su kaznene samo po imenu, uveo u kontinentalno-evropske pravne sisteme, bilo bi neophodno obezbediti da on bude usmeren ka ostvarivanju funkcija koje koriste i potrošačima koji nisu direktno učestvovali u postupku.⁹⁵⁶

4.9. PROCESNI IZAZOVI ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

Evropski sistemi građanskog procesnog prava dosledno nude mogućnosti za zajedničko pokretanje tužbi ili njihovo naknadno objedinjavanje, koje se zatim mogu zajednički razmatrati i odlučiti. Međutim, pravila o objedinjavanju tužbi ne spajaju više potraživanja u jednu jedinstvenu tužbu. Naprotiv, sva potraživanja ostaju odvojena i samostalna. Svaki pojedinačni tužilac ostaje stranka u postupku, sa punom zaštitom procesnih garancija, kao što su pravo na saslušanje i pravo na usmenu raspravu. Tužilac takođe zadržava autonomiju u odlučivanju o

⁹⁵¹ Smith, V., 2011, Towards a Coherent European Approach to Collective Redress: More Questions than Answers, *Business Law Review*, 32, p. 208.

⁹⁵² Jelinić, Z., 2014, str. 124.

⁹⁵³ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 164.

⁹⁵⁴ Calabresi, G., S. Schwartz, K., 2011, The costs of class actions: allocations and collective redress in the US experience, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 32, p. 179.

⁹⁵⁵ Jelinić, Z., 2014, str. 124.

⁹⁵⁶ M. Sharkey, C., 2003, Punitive damages as societal damages, *Yale Law Journal*, Vol. 113, No. 2, p. 347.

daljem toku postupka, odnosno da li će zaključno rešiti spor, nastaviti postupak, podneti žalbu ili u potpunosti odustati.⁹⁵⁷

Iako objedinjavanje tužbi predstavlja dragoceno i neizostavno sredstvo savremenog građanskog procesnog prava, ono ipak ne pruža sveobuhvatno rešenje za izazove kolektivne pravne zaštite. U slučajevima tzv. raspršenih šteta (*scattered loss*), objedinjavanje tužbi ne daje odgovarajući procesni odgovor jer veliki broj pojedinačnih zahteva nije objedinjen u jednu tužbu. Naprotiv, ova pravila zahtevaju da svako podnese svoju tužbu, što često propada zbog racionalne apatije potrošača koji su pretrpeli zanemarljivu štetu. Raspršena šteta zahteva pravno sredstvo koje funkcioniše i bez toga da hiljade potrošača podnesi pojedinačne tužbe. Pravo ne bi ni trebalo da pokušava da podstakne potrošače, koji su pretrpeli minimalnu štetu, da opterećuju sudski sistem zasebnim zahtevima. Kada bi značajan broj potrošača raspršene štete zaista pokrenuo postupak, sudski sistemi bi se trenutno preopteretili. Upravo zato što pravila o objedinjavanju zahtevaju pojedinačne tužbe, ona nisu pogodna kao efikasan mehanizam za rešavanje zahteva koji uključuju raspršene štete.⁹⁵⁸

Američki model kolektivne tužbe ne deluje kao ostvariva opcija za evropski pravni okvir, s obzirom na to da je njegova reputacija narušena praksama koje mnogi politički, privredni i zakonodavni akteri u Evropi smatraju atipičnim ili čak neprihvatljivim. Cilj evropskog zakonodavca u ovoj oblasti jeste da se kolektivna pravna zaštita ne pretvori u prostor za zloupotrebe parničnog postupka, koje bi mogle narušiti principe slobodne konkurencije, budući da se upravo takva opasnost prepoznaje u modelu američkih kolektivnih tužbi.⁹⁵⁹ Umesto toga, evropski odgovor na problem raspršene štete sve više se pronalazi u predstavničkoj tužbi, naročito onoj koju pokreću udruženja za zaštitu potrošača.⁹⁶⁰

Jedan od izazova u domenu sudske zaštite potrošača ogleda se u kompleksnom odnosu između individualnih i kolektivnih tužbi. Kolektivni oblici pravne zaštite ne isključuju mogućnost pokretanja pojedinačnih postupaka, koji su i dalje veoma prisutni kako zbog ukorenjenog individualističkog pristupa, tako i pod uticajem specifičnog modela advokatske prakse razvijenog u okviru finansijskih i bankarskih sporova vezanih za nepravilne ugovorne odredbe. Stoga, individualne i kolektivne tužbe mogu postojati paralelno i uporedo funkcionisati.⁹⁶¹ Na svakoj državi članici je da odredi odgovarajuće mehanizme za ostvarenje

⁹⁵⁷ Wagner, G., 2011, p. 66.

⁹⁵⁸ *Ibid.*

⁹⁵⁹ Issacharoff, S., P. Miller, G., 2009, Will Aggregate Litigation come to Europe?, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 62. Issue. 1., p. 179.

⁹⁶⁰ Wagner, G., 2011, p. 73.

⁹⁶¹ Gascón Inchausti, F., 2/21, p. 75.

te koordinacije, poput pravila o litispendenciji, povezanih postupaka, spajanja postupaka ili drugih procesnih instrumenata predviđenih u tu svrhu.⁹⁶²

Ključnu ulogu za efikasnost i delotvornost ovih mehanizama ima dostupnost informacija. U tom smislu, evropski zakonodavac predlaže stvaranje korisnog alata kao što je nacionalna elektronska baza podataka, koja će biti javno dostupna putem internet stranica i pružati informacije o kvalifikovanim telima i o tekućim i okončanim predstavničkim tužbama.⁹⁶³ Ako baze sadrže konkretne podatke, a ne samo statistike, mogle bi igrati značajnu ulogu u prepoznavanju paralelnih ili naknadnih postupaka s istim ili srodnim predmetom, što bi omogućilo bolje sprovođenje domaćih pravila o koordinaciji.⁹⁶⁴

Kao izuzetak od opšte politike prepuštanja ovog pitanja procesnoj autonomiji država članica, Direktiva se opredeljuje za uvođenje zajedničkog pravila u jednoj specifičnoj situaciji: potrošači koji su izričito ili prećutno izrazili želju da budu zastupani u predstavničkoj tužbi ne mogu biti zastupani u drugoj predstavničkoj tužbi sa istim osnovom tužbenog zahteva protiv istog trgovca, niti mogu pokrenuti individualnu tužbu sa istim osnovom protiv istog trgovca.⁹⁶⁵ Ova odredba zapravo sadrži tri različite zabrane. Prvo, jedan te isti potrošač ne može biti zastupan u dva različita kolektivna postupka. Odredba je jasna u tom pogledu. Drugo, individualna tužba ne može da se preklapa sa kolektivnom tužbom za naknadu štete, ukoliko je potrošač toj tužbi izričito ili prećutno pristupio. U praksi, ova odredba se primenjuje kada trgovac u individualnom postupku iznese činjenicu da postoji predstavnička tužba i da potrošač spada u krug onih čija se prava u njoj zastupaju bilo da je postupak u toku ili je već završen. Pravilo je jasno kada se radi o izričito izraženoj saglasnosti potrošača da bude zastupan što se dešava u *opt in* sistemima. Kada je reč o prećutnoj saglasnosti, to može obuhvatiti potrošače koji u *opt out* sistemu nisu iskoristili pravo da iz postupka istupe, pod uslovom da taj sistem zaista omogućava efikasnu obaveštenost o tom pravu. To znači da potrošač koji je pokrenuo individualnu tužbu može, kao odgovor na eventualni predlog trgovca za odbacivanje tužbe na osnovu navedenog člana Direktive (EU) 2020/1828⁹⁶⁶, da se pozove na to da nije imao stvarno saznanje o postojanju kolektivnog postupka, te da se zato ne može smatrati prećutno zastupljenim u njemu. Na kraju, kao materijalna posledica prethodnih zabrana, propisano je da potrošači ne mogu dobiti naknadu više puta za isti osnov tužbenog zahteva protiv istog trgovca. Iako je ovo pravilo dobronamerno formulisano, njegova primena u praksi može biti veoma

⁹⁶² *Ibid*, p. 76.

⁹⁶³ Čl. 14. st. 1. Direktive (EU) 2020/1828.

⁹⁶⁴ Gascón Inchausti, F., 2/21, p. 76.

⁹⁶⁵ Čl. 9. st. 4. Direktive (EU) 2020/1828.

⁹⁶⁶ Vidi: čl. 9. st. 4. Direktive (EU) 2020/1828.

složena, osim ako informacije u pomenutim bazama podataka nisu dovoljno konkretne (npr. ako ne sadrže jasnu definiciju potrošača ili kategorija potrošača obuhvaćenih dvema registrovanim tužbama).⁹⁶⁷

Odredbe koje se odnose na povezane postupke, zajedno sa pravilima o dokaznoj snazi pravosnažnih odluka, pokazuju preferenciju kolektivne odnosno predstavničke tužbe u odnosu na individualnu. Kao nužan dodatak, propisuje se posebno pravilo o prekidu ili zastoju rokova zastarelosti. Pokretanje predstavničkih tužbi radi donošenja zabrana (*injunctions*) i/ili mera naknade štete imaće dejstvo prekida ili zastoja rokova zastarelosti u odnosu na potrošače na koje se te tužbe odnose.⁹⁶⁸ Ti potrošači, dakle, neće biti sprečeni da naknadno pokrenu individualnu tužbu radi ostvarivanja naknade štete zbog iste povrede prava, samo na osnovu toga što su rokovi zastarelosti istekli tokom trajanja postupka zaštite kolektivnih interesa potrošača. Ipak, odbacivanje ili odbijanje te individualne tužbe može biti moguće po drugim osnovima (na primer, zbog zabrane duple naknade).⁹⁶⁹

Države članice obezbeđuju da se predstavničke tužbe za mere zabrane iz člana 8. razmatraju sa odgovarajućom ekspeditivnošću. Predstavničke tužbe za mere zabrane iz člana 8. stava 1. tačke (a) razmatraju se, kada je to primereno, u skraćenom postupku.⁹⁷⁰ Zahtev za razmatranje predstavničkih tužbi sa odgovarajućom ekspeditivnošću, naročito kada je reč o merama zabrane, ukazuje na procesni izazov koji se odnosi na balansiranje između brzine postupka i očuvanja procesnih garancija. Ukoliko sudovi ne postupaju dovoljno brzo, postoji rizik da se štetna praksa trgovca nastavi i dalje prouzrokuje štetu velikom broju potrošača. S druge strane, prekomerno ubrzanje postupka može dovesti do zanemarivanja prava na odbranu, naročito u složenim slučajevima koji uključuju veliki broj dokaza ili tehničkih pitanja. Upravo u tome leži procesna dilema: kako obezbediti ili postići efikasnost bez ugrožavanja pravičnosti postupka. U tom smislu, obaveza država članica da omoguće skraćene postupke „kada je to primereno“ otvara prostor za fleksibilnost, ali i nameće potrebu za jasnim kriterijumima koji bi sprečili arbitrarnost i omogućili ujednačenu praksu.

Direktiva, na više mesta, daje sudovima ovlašćenja i dužnosti koje su direktno povezane sa što boljom zaštitom prava potrošača i sprečavanjem zloupotreba predstavničkih tužbi. Međutim, Direktiva nije ustanovila obaveze ni ograničenja u vezi sa korišćenjem tih ovlašćenja, što je moglo da posluži, između ostalog, za jačanje međusobnog poverenja među

⁹⁶⁷ Gascón Inchausti, F., 2/21, p. 76.

⁹⁶⁸ Čl. 16. Direktive (EU) 2020/1828.

⁹⁶⁹ Gascón Inchausti, F., 2/21, p. 76-77.

⁹⁷⁰ Čl. 17. Direktive (EU) 2020/1828.

državama članicama, a što bi, zauzvrat, dovelo do veće praktične efikasnosti odredbi kao što je ona o dokaznom dejstvu stranih odluka.⁹⁷¹

Kada je reč o merama zabrane (*injunctive measures*), umesto stvarnog poravnanja, izgleda da Direktiva (EU) 2020/1828 očekuje da trgovci prekinu sa povredom prava kao rezultat konsultacija regulisanih članom 8. stav 4 navedene Direktive.⁹⁷² Direktiva se bavi isključivo poravnanjem zahteva za obeštećenje⁹⁷³. Takođe, Direktiva se odnosi samo na poravnanja postignuta u okviru formalnog postupka, tj. nakon što je predstavnička tužba zvanično podneta sudu ili upravnom organu. Pretpostavljaju se dva moguća scenarija: 1) strane su samostalno postigle sporazum koji se zatim dostavlja na odobrenje sudu ili upravnom organu, 2) sud ili upravni organ sam poziva strane da pokušaju da postignu sporazum u vezi sa merama obeštećenja u okviru razumnog vremenskog roka.⁹⁷⁴

Pregled ili ocena poravnanja od strane suda ili upravnog organa uvek je obavezna tako da bez tog odobrenja poravnanje neće imati pravno dejstvo. Određeni razlozi obavezno dovode do odbijanja predloženog poravnanja, dok su drugi prepušteni nacionalnom zakonodavstvu. Ako je poravnanje protivno obavezujućim pravilima nacionalnog prava ili sadrži neizvršive odredbe, sud ili upravni organ ga neće odobriti.⁹⁷⁵ Ukoliko predloženo poravnanje ne bude odobreno, postupak će se nastaviti.⁹⁷⁶ Nasuprot tome, odobrenje poravnanja čini ga obavezujućim za kvalifikovano telo, trgovca i pojedinačne potrošače na koje se odnosi.⁹⁷⁷ U tom pogledu, državama članicama je dozvoljeno da predvide mehanizme kojima se potrošačima na koje se poravnanje odnosi omogućava da prihvate ili odbiju da budu njime obavezani. Time se otvara mogućnost za primenu *opt in* ili *opt out* sistema i u pogledu poravnanja, pored već postojeće domaće odluke o tome kako se od početka uspostavlja odnos između predstavničke tužbe i potrošača koje ona potencijalno obuhvata.⁹⁷⁸

Ostaje upitno u kojoj meri je realno zamisliti organizaciju za zaštitu potrošača koja bi, sa raspoloživim kadrovskim i organizacionim kapacitetima, bila u stanju da istovremeno i podjednako kvalitetno zastupa interese velikog broja oštećenih u više paralelnih kolektivnih postupaka. Neizvesnost se ogleda ne samo u broju potencijalnih slučajeva i obimu štete, već i u njihovom vremenskom rasporedu, što dodatno otežava strateško planiranje i raspodelu

⁹⁷¹ Gascón Inchausti, F., 2/21, p. 77.

⁹⁷² Čl. 8. st. 4. Direktive (EU) 2020/1828.

⁹⁷³ Čl. 11. Direktive (EU) 2020/1828.

⁹⁷⁴ Gascón Inchausti, F., 2/21, p. 77.

⁹⁷⁵ Čl. 11. st. 2. Direktive (EU) 2020/1828.

⁹⁷⁶ Čl. 11. st. 3. Direktive (EU) 2020/1828.

⁹⁷⁷ Čl. 11. st. 4. Direktive (EU) 2020/1828.

⁹⁷⁸ Gascón Inchausti, F., 2/21, p. 78.

resursa.⁹⁷⁹ Sa druge strane, u periodima kada nema aktivnih kolektivnih sporova, postavlja se pitanje opravdanosti zapošljavanja većeg broja stručnih lica koji, iako bez konkretnog angažovanja u datom trenutku, moraju biti stalno dostupni kako bi se odgovorilo na eventualne buduće zahteve za kolektivnu pravnu zaštitu. Ova strukturalna napetost između potrebe za stalnom pripravnošću i povremenom aktivnošću otvara važno pitanje održivosti takvih organizacija u praksi.⁹⁸⁰

Kako primećuje Mezetović Međić, otvara se niz praktičnih i sistemskih pitanja u vezi sa kapacitetima ovlašćenih pokretača kolektivnih postupaka, naročito kada istovremeno postoji veći broj povreda koje zahtevaju zastupanje. Ako ovlašćeni subjekti nemaju mogućnost da u isto vreme kvalitetno vode više složenih parnica sa stotinama ili hiljadama oštećenih, postavlja se pitanje prema kojim kriterijumima će se vršiti odabir slučajeva za zastupanje. Da li će potrošači čija su prava povređena kasnije morati da čekaju svoj red, i time *de facto* biti stavljeni u neravnotežan položaj?⁹⁸¹ Ili će se, pak, kao odlučujući kriterijum nametnuti masovnost povrede, pri čemu bi individualizovani slučajevi mogli ostati zanemareni? Takva selekcija otvara dodatnu dilemu o tome kako će se uopšte obezbediti ekspeditivnost postupka kao obaveza koju države članice moraju garantovati prema Direktivi (EU) 2020/1828, a koja ima za cilj da što pre zaustavi štetnu praksu trgovca i spreči dalje posledice. Iako se mogućnost formiranja *ad hoc* kvalifikovanih subjekata posmatra kao potencijalno rešenje za rasterećenje stalnih organizacija, to rešenje samo delimično odgovara na izazove, jer takvi subjekti nose sa sobom ista pitanja koja važe i za stalne kvalifikovane subjekte, pre svega u pogledu kadrovskih, finansijskih i organizacionih kapaciteta.⁹⁸² U tom kontekstu, smatram da se oslanjanje na *ad hoc* kvalifikovana tela ne može posmatrati kao sistemsko rešenje, već pre kao privremeni odgovor na institucionalne praznine. Iako takav model može pružiti određenu fleksibilnost i omogućiti bržu reakciju u pojedinim situacijama, on ne nudi dugoročne garancije u pogledu stručnosti, održivosti i doslednosti u zaštiti potrošačkih interesa. Formiranje *ad hoc* subjekata podrazumeva ubrzanu organizaciju, često bez prethodno uhodanih procedura, stabilnog kadra i jasno definisanih standarda delovanja, što može dovesti u pitanje i kvalitet zastupanja i pravnu sigurnost za oštećene potrošače. Pored toga, postavlja se i pitanje njihove legitimnosti i poverenja koje mogu uživati u očima potrošača, sudova i javnosti. Nasuprot tome, stalna tela, ukoliko su adekvatno podržana i institucionalno osnažena, mogu razviti kontinuitet u radu,

⁹⁷⁹ Mezetović Međić, S., 2021, str. 202.

⁹⁸⁰ *Ibid.*

⁹⁸¹ *Ibid.*

⁹⁸² *Ibid.*

pravnu i stručnu reputaciju, kao i tehničke kapacitete za vođenje kompleksnih postupaka. Zbog toga smatram da *ad hoc* modeli, iako normativno predviđeni kao mogućnost, ne bi smeli postati pravilo, već isključivo izuzetak, rezervisan za vanredne situacije u kojima redovni mehanizmi nisu dostupni ili dovoljno brzi.

4.10. O SUDSKOJ KOLEKTIVNOJ ZAŠTITI POTROŠAČA – IZMEĐU POTREBE I MOGUĆNOSTI

Razvoj evropskog potrošačkog prava pokazuje da je zaštita potrošača nastajala i razvijala se u funkciji jačanja jedinstvenog tržišta.⁹⁸³ U tom kontekstu, danas se sve jasnije profilira potreba država članica za mehanizmima kolektivne pravne zaštite koji prevazilaze isključivo zahteve za zabranu nepoštenih poslovnih prakse i teže uspostavljanju adekvatnih mehanizama za ostvarivanje pravne mogućnosti kolektivnog obeštećenja potrošača. Ova tendencija označava značajan kvalitativni pomak u pristupu zaštiti kolektivnih interesa od preventivne funkcije, koja je prvenstveno imala za cilj da spreči dalje povrede prava, ka reaktivnoj funkciji, kojom se teži nadoknadi već nastale štete. Takav pomak ukazuje na zrelost pravnog sistema u pogledu razumevanja kompleksnosti potrošačkih odnosa i posledica masovnih povreda prava. Rani modeli kolektivne zaštite, zasnovani na zabrani određene prakse (tzv. *injunctive relief*), često su bili nedovoljni da pruže punu satisfakciju oštećenim potrošačima. Razvoj instituta kolektivnog obeštećenja (*collective redress for compensation*) u tom smislu predstavlja odgovor na očigledan deficit pravne zaštite koji je postojao u okvirima isključivo preventivnih mera. U okviru evropskih sistema građanskog procesnog prava i uz poštovanje evropske pravne tradicije, predstavničke tužbe koje pokreću potrošačke organizacije predstavljaju adekvatno rešenje za problem povređenih kolektivnih interesa potrošača. Uvođenje ovakvog mehanizma moguće je bez narušavanja osnovnih postulata nacionalnih procesnih sistema.

Pošto su mehanizmi kolektivne zaštite u većini zemalja uvedeni relativno nedavno, još uvek ne postoji mnogo slučajeva koji bi pokazali negativne efekte koje neusklađena pravila međunarodnog privatnog prava mogu imati na njih. To, međutim, ne znači da treba isključiti mogućnost sudske privatnopravne kolektivne zaštite interesa i prava, niti pravo članova

⁹⁸³ Vukadinović, S., 2025, str. 649.

oštećenih grupa na pravično obeštećenje, jer takav mehanizam predstavlja dodatnu garanciju da ni individualna prava male vrednosti neće ostati bez zaštite.⁹⁸⁴

Razvoj evropskog potrošačkog prava pokazuje da je zaštita potrošača nastajala i razvijala se u funkciji jačanja jedinstvenog tržišta.⁹⁸⁵ Imajući u vidu proces usklađivanja propisa Republike Srbije sa pravom Evropske unije, posebno su od značaja rešenja razvijena u zakonodavstvu država članica. Ističe se da, i pored postojanja različitih mehanizama za zaštitu potrošača u državama članicama, građanski sudovi i dalje igraju ključnu, a često i preovlađujuću ulogu u njenom sprovođenju.⁹⁸⁶ Kao pozitivan aspekt može se izdvojiti i to što je neujednačen razvoj kolektivne pravne zaštite u različitim nacionalnim sistemima omogućio jasnije prepoznavanje prednosti i slabosti pojedinačnih modela.

Iako su se razvile brojne tehnike za rešavanje potrošačkih sporova, one još uvek nisu u potpunosti prevazišle izazov delotvornog sprovođenja potrošačkih prava. Nedavna uporedna istraživanja donose razočaravajuće zaključke: „Bez obzira na njihov oblik, bilo da se radi o sudovima za male zahteve ili sistemima alternativnog rešavanja sporova, mehanizmi za zaštitu potrošača i dalje verovatno neće služiti interesima najugroženijih“, kao i da je „donekle preterano reći, ali moglo bi se tvrditi da se sprovođenje potrošačkog prava sve više približava „upravljanju usklađenošću“ (*managing compliance*) nego njegovoj strogoj primeni“. Osim toga, fragmentacija i složenost doprinose nedovoljnom razumevanju sistema od strane potrošača.⁹⁸⁷ Teško je osporiti celishodnost, efikasnost i ekonomičnost vođenja jednog kolektivnog postupka u odnosu na mnoštvo pojedinačnih, repetitivnih postupaka. Takav pristup ne samo da je povoljniji za potrošače, već i značajno rasterećuje pravosudni sistem države u slučajevima masovnih sporova.⁹⁸⁸

Sadržaj i obim dostupnih mehanizama kolektivne zaštite značajno variraju među državama članicama, što otežava jasno razgraničenje između američkog i evropskog modela ovog instituta. U pojedinim državama kolektivni postupci su ograničeni na određene oblasti prava kao što su sporovi u vezi sa opštim uslovima ugovora, naknadom štete koja je prouzrokovana ulagateljima na finansijskom tržištu ili povredama pravila o tržišnoj konkurencije.⁹⁸⁹

⁹⁸⁴ Jelinić, Z., 2014, str. 127.

⁹⁸⁵ Vukadinović, S., 2022, Evropsko potrošačko pravo i njegov uticaj na razvoj potrošačkog prava Srbije, 65 godina od Rimskih ugovora: Evropska unija i perspective Evropskih integracija Srbije, Institut za uporedno pravo, str. 190.

⁹⁸⁶ Poretti, P., 2018, str. 554.

⁹⁸⁷ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 11.

⁹⁸⁸ Vukadinović, S., 2024, str. 157.

⁹⁸⁹ Jelinić, Z., 2014, str. 123.

Osiguranje efikasne primene zakona i ostvarivanje stvarnog uticaja na tržište ostaju neki od glavnih izazova u oblasti prava zaštite potrošača. To objašnjava zašto se u narednim godinama očekuju dalji inicijative u vezi sa potrošačkim parnicama. Na primer, iako Evropska unija sada ima okvir za kolektivnu zaštitu prava potrošača i tužbe za štetu zbog kršenja antimonopolskih pravila, evropski potrošači i dalje nemaju značajnu zaštitu od anti-konkurentskog ponašanja.⁹⁹⁰

Da li je fleksibilnost koju je Evropska unija ostavila državama članicama da samostalno, u okviru evropskih pravila, oblikuju sopstvenu varijantu kolektivne zaštite prava (a time i sadržaj kolektivne tužbe) doprinela razvoju ovog instituta u Evropi ili ga je, naprotiv, usporila?⁹⁹¹ Iako je Direktivom (EU) 2020/1828 postavljen značajan okvir za ostvarivanje kolektivne pravne zaštite potrošača na nivou Evropske unije, ostaje otvoreno pitanje da li je obim diskrecione slobode ostavljen državama članicama preširok? Naime, mnoge ključne odredbe Direktive formulisane su u obliku minimalnih standarda ili mogućih rešenja, što državama članicama omogućava da ih primene selektivno, prilagođeno sopstvenim pravnim tradicijama i institucionalnim kapacitetima. Takav pristup se, na prvi pogled, može opravdati potrebom poštovanja načela supsidijarnosti i pravnog pluralizma, budući da Evropska unija obuhvata pravno i kulturno veoma različite države.

Donošenje Direktive (EU) 2020/1828 ocenjeno je pozitivno, jer se smatra da je evropski zakonodavac uspeo da pronađe odgovarajući model zaštite potrošača, pritom vodeći računa o očuvanju ravnoteže s interesima država članica, bez zadiranja u njihove nacionalne pravne sisteme.⁹⁹² Kao što je u prethodnim glavama ukazano, Direktiva ne uvodi potpuno nov model, već predstavlja dopunu postojećim oblicima zaštite, odnosno daje smernice državama članicama kako da uspostave mehanizme kolektivne zaštite, uz uvažavanje njihovih nacionalnih pravnih tradicija.⁹⁹³ U tom smislu, Direktiva ne sprečava države članice da zadrže postojeći pravni okvir, niti ih obavezuje na njegove izmene, ali im nameće obavezu da obezbede najmanji nivo zaštite koji ona propisuje.⁹⁹⁴ Budući da je reč o direktivi minimalne harmonizacije, može se reći da ona postavlja osnovne standarde, ostavljajući državama članicama slobodu da, ukoliko to smatraju svrsishodnim, uvedu i viši stepen zaštite potrošača.⁹⁹⁵

⁹⁹⁰ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 14.

⁹⁹¹ Jelinić, Z., 2014, str. 120.

⁹⁹² Mezetović Medić, S., 2021, str. 196.

⁹⁹³ *Ibid.*

⁹⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁹⁵ *Ibid.*

Međutim, upravo u domenu kolektivne zaštite potrošača ovakav pristup stvara niz problema. Prvo, nedostatak jedinstvenih procesnih pravila u praksi vodi do pravne nesigurnosti i otežava prekogranično ostvarivanje prava. Potrošači u jednoj državi članici uživaju snažniju zaštitu i dostupnija procesna sredstva, dok se u drugoj suočavaju s institucionalnim barijerama, nejasnim pravilima i ograničenim mogućnostima da se udruže radi ostvarivanja kolektivnih interesa. Time se narušava osnovno načelo jednakosti u ostvarivanju prava unutar unutrašnjeg tržišta Evropske unije. Drugo, fleksibilnost Direktive u pogledu finansiranja kolektivnih postupaka, statusa kvalifikovanih tela i oblikovanja procesne dinamike može dovesti do ozbiljnih razlika u praksi, ali i do regulatornih „rupa“ koje ostaju nepopunjene.

Po mom mišljenju, ovakva pravna asimetrija je suprotna ciljevima evropskog zakonodavca. Ukoliko se na nivou Evropske unije već uspostavlja pravni instrument koji ima ambiciju da ojača kolektivnu zaštitu potrošača i poveća poverenje u jedinstveno tržište, onda je nužno uvesti viši stepen harmonizacije. Neophodan je jasan, precizniji i obavezujući okvir koji bi služio kao osnova za ujednačenu praksu svih država članica, uz ostavljanje određenog stepena fleksibilnosti za nacionalna procesna pravila, ali ne po cenu obesmišljavanja same svrhe kolektivne zaštite.

Uporednopravna analiza evropskih pravnih sistema koja je sprovedena u drugoj glavi pokazuje da je većina država članica Evropske unije u svoje zakonodavstvo uvela određene mehanizme sudske kolektivne zaštite prava i interesa potrošača. Opšta neprilagođenost sudske zaštite potrebama potrošača ukazuje na potrebu za dodatnim reformama, kako bi se obezbedila ravnopravnost između potrošača i ekonomski snažnijih trgovaca u sporovima. Posebna pažnja treba da bude usmerena na razvoj alternativnih mehanizama rešavanja sporova, koji bi potrošačima pružili bržu, jednostavniju i pristupačniju pravnu zaštitu. Takođe, jačanje edukacije potrošača o njihovim pravima i dostupnim mehanizmima zaštite moglo bi doprineti većem poverenju u pravni sistem i povećanoj spremnosti da se svoja prava aktivno ostvaruju. U savremenom dobu interneta i brzog protoka informacija, ključno je koristiti dostupne medijske kanale za širenje obaveštenja, kako bi što veći broj potrošača, odnosno oštećenih lica, bio informisan o mogućnosti pokretanja kolektivne zaštite i imao priliku da joj se priključi, kada su njihova prava nesporno povređena. Jedan od temelja uspešne privrede i višeg kvaliteta života jeste postojanje informisanih i obrazovanih potrošača, koji poznaju svoja prava i umeju da ih ostvaruju.⁹⁹⁶ Takođe, aspekt informisanosti predstavlja sastavni deo koncepta obrazovanog potrošača, pri čemu je dostupnost informacija o slučajevima masovnih povreda

⁹⁹⁶ Vukadinović, S., 2021, str. 246.

prava i mehanizmima njihovog rešavanja od ključnog značaja za delotvornu zaštitu prava oštećenih.⁹⁹⁷

Dugoročno posmatrano, samo jedinstven pristup može omogućiti formiranje stabilnog i prepoznatljivog evropskog koncepta kolektivne tužbe, koji će se dalje razvijati u skladu s rastom tržišnih odnosa i sve većim društvenim potrebama za zaštitom slabije strane odnosno potrošača. Odsustvo takvog pristupa ne samo da uliva poverenje u evropski sistem zaštite prava, već i ostavlja prostor za pravnu neujednačenost koja može pogodovati trgovcima na uštrb potrošača, naročito u prekograničnim situacijama.

Uspeh mehanizama kolektivne zaštite u velikoj meri zavisi od institucionalnog okvira u kojem se postupak vodi i u kojem se prava potrošača na kraju ostvaruju. U tom smislu, uloga suda je od ključnog značaja. Samo formalno uvođenje kolektivne zaštite nije dovoljno. Postupci koji uključuju udruživanje većeg broja tužbenih zahteva ili obuhvataju veliki broj oštećenih lica zahtevaju visok stepen procesnog upravljanja, funkcionalnu digitalnu podršku kako za sudove, tako i za zastupnike, kao i odgovarajući proceduralni okvir koji sudijama omogućava fleksibilno i efikasno upravljanje predmetima, u koordinaciji sa zastupnicima stranaka.⁹⁹⁸

Selma Mezetović Međić postavlja ključno pitanje – koji će mehanizam zaista biti najpogodniji ukoliko Evropska unija želi da obezbedi efikasno privatno izvršenje i njegove pozitivne posledice po potrošače?⁹⁹⁹ Sama činjenica da postoje sudovi i udruženja potrošača ne može se posmatrati kao garancija njihove stvarne sposobnosti da deluju u okviru kolektivne zaštite.¹⁰⁰⁰ Upravo se tu otvara jedno od temeljnih pitanja koje prati kolektivnu zaštitu od samih njenih početaka – pitanje institucionalnih kapaciteta i održivog modela sprovođenja. Iako je Direktiva (EU) 2020/1828 zamišljena kao instrument kojim se unosi veći stepen pravne sigurnosti i procesne koherentnosti, ostaje da se vidi da li će ona u praksi zaista obezbediti ravnotežu između potreba potrošača i realnih kapaciteta kvalifikovanih tela da vode ovakve postupke.

Pitanje koje se tu otvara nije samo tehničke prirode, već ono zahteva ozbiljnu refleksiju o odnosu između propisanih prava i stvarne mogućnosti njihove realizacije. Jer, bez adekvatne institucionalne podrške, finansijskog osnaživanja i procesne mogućnosti, i najbolji normativni

⁹⁹⁷ Petrušić, N., 2014, str. 316.

⁹⁹⁸ Mezetović Međić, S., 2021, str. 203.

⁹⁹⁹ *Ibid*, str. 202.

¹⁰⁰⁰ Issacharoff, S., Samuel, I., 2009, The Institutional Dimension of Consumer Protection, u: Caffagi, F., Micklitz, H.W., (eds.), *New Frontiers of Consumer Protection, The Interplay between Private and Public Enforcement*, NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 09-18, p. 60. Navedeno prema: Mezetović Međić, S., 2021, str. 202. fn. 33.

okvir ostaje mrtvo slovo na papiru. Evropski zakonodavac se odlučio za model minimalne harmonizacije, ostavljajući državama članicama širok prostor za normativno oblikovanje, što potencijalno dovodi do neujednačene zaštite potrošača na unutrašnjem tržištu. Upravo zato, analiza stvarnih učinaka Direktive (EU) 2020/1828 moraće sačekati dovoljan vremenski protek i akumulaciju konkretne prakse, kako bi se mogla doneti argumentovana ocena o njenom domašaju i eventualnim potrebama za revizijom pristupa.

Prednosti sudskog oblika zaštite kolektivnih interesa potrošača ogledaju se pre svega u njegovoj normativnoj snazi i autoritetu pravosudne instance. Sudska odluka ima obaveznost, proizvodi pravno dejstvo *erga omnes* (kada je to zakonom predviđeno), i time može doprineti uspostavljanju pravne sigurnosti i jedinstvene sudske prakse. Na teorijskom nivou, ovakva forma zaštite upućuje na ozbiljnost i institucionalnu zrelost sistema potrošačkog prava, a u praksi može da generiše preventivno dejstvo na tržišne aktere, jer nosi potencijal visokih sankcija i javne izloženosti. Posebno u evropskom kontekstu, koji neguje poverenje u državne institucije, sudska zaštita kolektivnih interesa potrošača može biti i simbol poverenja građana u vladavinu prava i ulogu države u zaštiti slabije strane na tržištu.

Na kraju, čak i kada se sudski postupak kolektivne zaštite uspešno okonča, otvara se niz složenih pitanja koja se odnose na fazu izvršenja presude i stvarnu kompenzaciju oštećenih potrošača. U praksi, presude koje priznaju pravo na naknadu štete često ostaju bez odgovarajućeg efekta ukoliko ne postoje efikasni mehanizmi izvršenja kako u pogledu identifikacije potrošača koji imaju pravo na naknadu, tako i u pogledu isplate dosuđenog iznosa i nadzora nad sprovođenjem presude. To dodatno komplikuje situaciju u slučajevima kada je reč o velikom broju oštećenih ili kada su tuženi subjekti insolventni, što presudu čini formalnom pobedom bez stvarne satisfakcije. Pored toga, sudovi neretko nemaju ni kapacitete ni tehničke mogućnosti da upravljaju izvršenjem u složenim kolektivnim sporovima. U nekim sistemima to pitanje ostaje neregulisano, što rezultira prebacivanjem odgovornosti na kvalifikovana tela, koja nisu ni normativno ni organizaciono osposobljena za takvu ulogu. U ekstremnim slučajevima, to može voditi ka obesmišljavanju celog postupka, jer čak i kad pravo bude priznato, njegova realizacija izostaje. Time se dodatno slabi poverenje potrošača u efikasnost pravne zaštite i stvara se opasnost od povratka u stanje pasivnosti i nepokretanja postupaka, čak i kada postoji jasan osnov. Sve to ukazuje na nužnost da se pravna zaštita ne posmatra isključivo kroz prizmu normativnog okvira i formalnog prava, već i kroz kapacitet sistema da to pravo dovede do kraja kroz efikasno, dostupno i efikasno izvršenje.

V GLAVA

5. UPRAVNOPRAVNA ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

Cilj potrošačkog prava jeste da kroz različite mehanizme zaštite uspostavi ravnotežu između potrošača i trgovaca kao nejednakih ugovornih strana.¹⁰⁰¹ Zaštita interesa potrošača na privatnopravnom nivou, bilo da proizilazi iz ugovornog odnosa potrošača kao kupca ili iz štete kao izvora obligacionog odnosa, uređena je kroz pravila ugovornog (potrošačkog) prava.¹⁰⁰² U sudskim postupcima koji se vode radi ostvarivanja ovih prava, mogu postojati određene procesne pogodnosti koje olakšavaju položaj potrošača. Međutim, sudski put zaštite za potrošača često predstavlja finansijski i vremenski zahtevno opterećenje, osim u situacijama kada pravni sistem predviđa posebna pravila za ovu vrstu sporova, kao što su pojednostavljeni postupci za sporove male vrednosti.¹⁰⁰³

Prema jednom shvatanju zastupljenom u domaćoj teoriji, pristup sudova propisima iz oblasti zaštite potrošača oblikovan je pod uticajem tradicionalne uloge uprave u sprovođenju ove zaštite.¹⁰⁰⁴ Taj pristup je doveo do toga da se zakonske odredbe o sudskoj zaštiti potrošačkih prava i interesa primenjuju u ograničenom obimu.¹⁰⁰⁵ Karanikić Mirić ukazuje da iza nesporno slabe primene zakonskih pravila o posebnim parničnim postupcima za zaštitu individualnih i kolektivnih potrošačkih prava i interesa stoje dublji i složeniji razlozi.¹⁰⁰⁶ Razlozi zbog kojih potrošači retko koriste mogućnost pokretanja individualnih sudskih postupaka detaljno su obrađeni u četvrtoj glavi ove disertacije.¹⁰⁰⁷ Sud predstavlja poslednju instancu u zaštiti prava i istovremeno donosi konačnu odluku o tome šta u konkretnim spornim situacijama predstavlja pravo, a šta ne.¹⁰⁰⁸

Pored sudske zaštite kolektivnih interesa potrošača, posebna pažnja u ovoj doktorskoj tezi posvećena je upravnompravnoj zaštiti, i to ne samo zato što Direktiva (EU) 2020/1828, koja ima centralno mesto u ovom istraživanju, ostavlja državama članicama EU mogućnost da same

¹⁰⁰¹ Vukušić, I., Kanceljak, I., Određeni aspekti prekršajnogpravnog zaštite potrošača, *Pravni Vjesnik*, 2024, god. 40., br. 1., str. 57.

¹⁰⁰² Detaljnije o uticaju ugovornog potrošačkog prava na opšte ugovorno pravo vid: Vukadinović, S., 2020, str. 5-15.

¹⁰⁰³ Jovanić, T., 2013 (a), str. 183.

¹⁰⁰⁴ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 62.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁰⁷ Za više videti: Petrušić, N., 2014, Kolektivna pravna zaštita: evropski pristup, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 68, str. 304.

¹⁰⁰⁸ Protić, D., 2020 (a), Kako potrošačko pravo učiniti ostvarivim u praksi: predlozi nekoliko mogućih rešenja, Centar za evropske politike, str. 2.

odluče da li će zaštitu kolektivnih interesa potrošača ostvarivati kroz sudski ili upravni postupak, već i zato što je Republika Srbija sprovođenje ovog postupka poverila organima uprave. Upravnopravna zaštita kolektivnih interesa potrošača predstavlja važan segment ukupnog sistema zaštite potrošača, kojim se obezbeđuje kontrola zakonitosti postupanja trgovaca, sprečavanje povreda prava potrošača i otklanjanje njihovih posledica kroz mehanizme koje sprovode nadležni organi. Za razliku od sudske zaštite, koja se pokreće inicijativom samih subjekata, upravnopravna zaštita počiva na radu organa uprave, koji postupaju po službenoj dužnosti ili na zahtev, u okviru svojih zakonom datih ovlašćenja. Ovaj oblik zaštite ima posebno značajnu ulogu u situacijama kada je pojedinačnim potrošačima otežano ili onemogućeno da samostalno ostvare zaštitu svojih prava.

5.1 GRANICE I ULOGA ORGANA UPRAVE U OBLASTI ZAŠTITE POTROŠAČA

Organi uprave su neophodni za funkcionisanje države u svakom trenutku, budući da država može privremeno opstati i bez zakonodavne, pa čak i bez sudske vlasti, ali ne i bez organa uprave koji neposredno sprovode zakone i obezbeđuju javni poredak.¹⁰⁰⁹ Ovakva pozicija upravne vlasti ukazuje i na njen poseban značaj u zaštiti potrošača, jer upravo organi uprave često prvi reaguju na povrede kolektivnih interesa i obezbeđuju njihovo otklanjanje kroz različite upravnopravne mehanizme. Uloga organa uprave u sistemu zaštite potrošača je nesporna. Kada je reč o klasičnim upravnim organima i poslovima iz njihove nadležnosti, ova uloga se pre svega ostvaruje kroz nadzor, a naročito kroz inspekcijske aktivnosti.¹⁰¹⁰ Upravnopravna zaštita potrošača predstavlja deo državnog nadzora nad tržištem.¹⁰¹¹

Za razliku od pojma državne uprave koji je jasno i precizno definisan, pojam javne uprave to još uvek nije. Ono što je nesporno jeste da je obuhvatnijeg sadržaja od pojma državne uprave, ali se čini da donosioci odluka još uvek nisu u potpunosti saglasni oko toga šta bi ovaj pojam trebalo precizno da obuhvati.¹⁰¹² Najbolju ilustraciju toga predstavlja tekst Strategije javne uprave u Republici Srbiji iz 2014. godine¹⁰¹³, u kojoj se ovaj termin i pojavljuje. Ova strategija je doneta nakon sprovođenja prethodne Strategije reforme državne uprave u Republici Srbiji iz 2004. godine, a ideja njenih autora bila je da se principi moderne državne

¹⁰⁰⁹ Tasić, Đ., 1941, *Uvod u pravne nauke*, Beograd, Štamparija "Privrednik", str. 46.

¹⁰¹⁰ Jerinić, J., 2021, str. 103.

¹⁰¹¹ Jovanić, T., 2013 (a), str. 187.

¹⁰¹² Jerinić, J., 2016, Zapošljavanje u javnom sektoru u Srbiji – doprinos definisanju osnovnih pojmova i analizi pravnog okvira, *Administracija i javne politike*, 3, str. 8-9.

¹⁰¹³ *Sl. glasnik RS*, br. 9/14, 42/14.

uprave zasnovane na tzv. merit sistemu, odnosno sistemu zasluga, uvedeni u državnu upravu, primene i na širi krug subjekata.

Građanski, odnosno parnični postupak predstavlja najstariji oblik postupka, iz čijeg se okvira, posebno u novijem periodu, izdvojio i razvio upravni postupak.¹⁰¹⁴ Bitno obeležje građanskog, odnosno parničnog postupka ogleda se u „pravu svakoga na jednako uživanje i vršenje materijalnih subjektivnih prava, kao i na jednaku zaštitu svojih prava u sudskom postuku“ (načelo ravnopravnosti).¹⁰¹⁵ Sa druge strane za upravnopravni odnos karakteristično da se na jednoj strani nalaze subjekti uprave (organi), kojima je druga strana podređena.¹⁰¹⁶ Organizaciju administrativne vlasti odlikuje stroga hijerarhijska struktura, zasnovana na odnosu nadređenosti i podređenosti.¹⁰¹⁷ U savremenom pravu uočava se tendencija približavanja upravnopravne delatnosti i sudske funkcije u određenim aspektima. Zbog toga pojedini upravni organi organizuju i obavljaju svoju delatnost po načelima odnosno postupcima sličnim onima koja važe za sudsku funkciju, što predstavlja posledicu sve većeg podvođenja uprave pod pravne okvire. Tako i u upravnom postupku važi načelo zakonitosti, jednako kao i u parničnom postupku.¹⁰¹⁸ Jasna granica između upravne i sudske zaštite potrošača još uvek nije u potpunosti uspostavljena, imajući u vidu sve šira ovlašćenja upravnih organa. Postupak upravne zaštite potrošača potrebno je razlikovati od postupaka koje sprovode javne agencije ili druga tela, koji predstavljaju javnopravne i vansudske mehanizme zaštite.¹⁰¹⁹

Propisi kojima se potrošačima obezbeđuje viši nivo zaštite u obligacionom odnosu imaju mešovitu javnopravnu i privatnopravnu prirodu.¹⁰²⁰ Zaštita interesa potrošača svakako spada u domen pitanja javnog interesa, pri čemu mnoge države imaju snažne organe uprave nadležne za pitanja iz oblasti zaštite potrošača.¹⁰²¹ Subjektivna prava koja naizgled proizlaze iz privatnog prava, kroz norme javnog prava dobijaju dodatnu zaštitu i širi pravni okvir, koji ne samo da omogućava sankcionisanje nastalih povreda, već ima i preventivnu funkciju. Ovo ujedno pokazuje koliko je teško precizno odrediti granice normativnog uređenja zaštite potrošača, upravo zbog njene povezanosti sa drugim granama prava, kao što su krivično,

¹⁰¹⁴ Purišević, F., 2009, Načela parničnog i upravnog postupka, *Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka, Sveučilište/Univerzitet Vitez, Travnik*, 2, str. 66.

¹⁰¹⁵ Poznić, B., Rakić-Vodinelić, V., 2015, *Građansko procesno pravo-Sedamnaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, Sl. glasnik, str. 165.

¹⁰¹⁶ Milosavljević, B., 2017, *Upravno pravo*, šesto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta Union, Sl. glasnik, str. 272.

¹⁰¹⁷ Tasić, Đ., 1941, str. 46.

¹⁰¹⁸ Purišević, F., 2009, str. 67.

¹⁰¹⁹ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 132.

¹⁰²⁰ Jovanić, T., 2013 (a), str. 182.

¹⁰²¹ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 167.

prekršajno i upravno pravo.¹⁰²² Propisi koji pripadaju sferi javnog poretka u oblasti zaštite potrošača ne štite pojedinačna subjektivna prava, već su njihove norme usmerene na očuvanje javnog poretka kao celokupnog pravnog dobra.¹⁰²³ zaštita potrošača, iako neposredno štiti prava pojedinaca i kolektiva, svojim javnopravnim karakterom prevazilazi granice privatnopravnih odnosa. U osnovi ovih postupaka leži zaštita pravilnog funkcionisanja tržišta, ekonomske stabilnosti i javnog poretka, pri čemu organi uprave ne rešavaju spor između strana, već sprovode zaštitu interesa koje pravni poredak štiti na nivou opšteg dobra.¹⁰²⁴

U evropskim državama, poslove vezane za zaštitu prava potrošača obavljaju različiti organi i tela unutar šireg sistema javne uprave. Iako se u literaturi često označavaju terminom agencije (*consumer agency* ili *public agency*), ta tela mogu imati različit organizacioni status tako da mogu biti sastavni deo uprave (poput ministarstava ili sektora unutar njih), nezavisna regulatorna tela (regulatorne agencije ili druga specijalizovana tela), ili posebne institucije, kao što su ombudsmeni za zaštitu potrošača.¹⁰²⁵ Postoje specijalizovani organi koji vrše nadzor nad tržištem, a ta funkcija može biti poverena i organima sa širim nadležnostima, poput onih nadležnih za zaštitu konkurencije (tzv. antimonopolska tela). Njihov institucionalni odnos prema izvršnoj vlasti može biti različit od toga da su deo upravnih organa, preko polunezavisnog statusa u okviru savetodavnih ili regulatornih tela, odbora i javnih agencija, do potpuno samostalnog i nezavisnog položaja posebnih državnih organa.¹⁰²⁶ Primer takvih organa su Ombudsman za potrošače u skandinavskim zemljama, u Sjedinjenim Američkim Državama tu ulogu ima snažna Federalna komisija za trgovinu, Ombudsman za zaštitu potrošača u Grčkoj¹⁰²⁷, u Francuskoj pri ministarstvu nadležnom za zaštitu potrošača deluje Komisija za nepravilne klauzule, koja pored nadzora nad tržištem ima i savetodavnu funkciju, a u Australiji postoji Komisija za konkurenciju i potrošače, kao i razvijen sistem sektorskih industrijskih ombudsmana i poverenika koji učestvuju u rešavanju sporova u pojedinim privrednim oblastima. Tako, između ostalog, funkcionišu i Ombudsman industrije telekomunikacija, kao i Australijsko telo za finansijske pritužbe.¹⁰²⁸ Institut ombudsmana može

¹⁰²² Vukušić, I., Kanceljak, I., 2024, str. 58.

¹⁰²³ Jovanić, T., 2013 (a), str. 182.

¹⁰²⁴ Jerinić, J., 2021, str. 115.

¹⁰²⁵ Jerinić, J., 2021, str. 104.

¹⁰²⁶ Vukadinović, S., 2021, str. 235.

¹⁰²⁷ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 167.

¹⁰²⁸ Vukadinović, S., 2021, str. 235-237.

imati značajnu ulogu u prepoznavanju i filtriranju neosnovanih tužbi pre nego što uopšte dođe do pokretanja postupka koji prouzrokuju troškove.¹⁰²⁹

Prema važećem pravnom okviru u Srbiji, nadležnost Zaštitnika građana obuhvata kontrolu rada organa državne uprave, organa nadležnih za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa, organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.¹⁰³⁰ Jovanić posebno ukazuje na činjenicu da su kapaciteti sektorskih regulatora, kao što su Regulatorno telo za elektronske komunikacije i poštanske usluge, Agencija za energetiku, Narodna banka Srbije, kao i Komisija za zaštitu konkurencije u velikoj meri ostali neiskorišćeni u oblasti zaštite kolektivnih interesa potrošača. Njihova uloga se, u suštini, svodi na postupanje po prigovorima korisnika, što pre predstavlja oblik posredovanja u rešavanju sporova nego korišćenje imperijuma izvršne vlasti.¹⁰³¹ Tamo gde postoje efikasne upravne mere, organizacije za zaštitu potrošača i ombudsmeni bi trebalo da budu ovlašćeni da utvrđuju nepoštene poslovne prakse, a po potrebi i nepravilne ugovorne odredbe.¹⁰³²

Uvođenje zaštite potrošača kroz upravni postupak ima za cilj izbegavanje sudskog modela, pri čemu je osnov ovakvog pristupa prepoznat u preventivnoj funkciji upravnog postupka, kojim se nastoji sprečiti nastanak negativnih posledica za potrošače, ali i u korektivnoj funkciji koja se ogleda u suzbijanju nezakonitog poslovanja trgovaca.¹⁰³³ Analizom uporednih pravnih sistema uočava se da organi koji imaju nadležnosti u oblasti zaštite potrošača mogu imati kako nadzorna, tako i izvršna ovlašćenja, dok su neki organi ovlašćeni isključivo za vršenje nadzora, dok je izricanje sankcija, po pravilu, u nadležnosti sudova.¹⁰³⁴ Mere koje organi uprave i specijalizovane agencije mogu izricati su različite, pri čemu oni retko imaju ovlašćenje da izriču novčane kazne, što važi i za organe državne uprave u našem pravnom sistemu.¹⁰³⁵ Mere koje podrazumevaju intervenciju u poslovanje trgovca, kao što je mera da se prestane sa nezakonitim postupanjem i uzdržavanje od takvog postupanja ubuduće, otklanjanje nepravilnosti, češće su u praksi, ali u pojedinim državama i za njihovo

¹⁰²⁹ Hodges, C., 2008, *The Reform of Class and Representative Actions in European Legal Systems – A new framework for collective redress in Europe*, Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law, Hard Publishing, p. 12.

¹⁰³⁰ Vukadinović, S., 2021, str. 241.

¹⁰³¹ Jovanić, T., 2013 (a), str. 188.

¹⁰³² Simon, R., 2019, More Efficient Collective Redress Mechanisms? Will the New Deal Directive on Representative Actions for Protecting the Collective Interests of Consumers Improve the Resolution of Mass Harm Situations in the Visegrad 4 Countries?, *European Review of Private Law*, 6, p. 1410.

¹⁰³³ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 132.

¹⁰³⁴ Caffagi, F., Micklitz, H. W., 2008, p. 5.

¹⁰³⁵ Jerinić, J., 2021, str. 107.

izricanje neophodna je odluka suda.¹⁰³⁶ U svakom slučaju, odluke ovih organa podležu sudskoj kontroli, bilo u upravnom sporu, bilo u drugom sličnom postupku.¹⁰³⁷ Takođe, mere obustavljanja ugovaranja nepravinih ugovornih odredaba mogu izricati i klasični organi uprave, poput inspektorata, u okviru postupka inspeksijskog nadzora.¹⁰³⁸

Sa aspekta zaštite kolektivnih interesa potrošača, poseban značaj imaju ovlašćenja za pokretanje sudskih postupaka radi zaštite prava potrošača, koja se u praksi češće poveravaju specijalizovanim agencijama i telima sličnim ombudsmanu, nego tradicionalnim upravnim organima.¹⁰³⁹ Organi uprave nadležni za zaštitu potrošača raspolažu značajnim iskustvom, visokim stepenom informisanosti i stručnosti, što ih čini adekvatnim za zastupanje interesa potrošača.¹⁰⁴⁰ U tom kontekstu, pravna teorija često ističe prednosti upravnopravne zaštite, uz obrazloženje da su upravni organi, posebno oni koji vrše tržišni nadzor, zbog poznavanja tržišnih okolnosti i poslovnih praksi, u boljoj poziciji od sudova za procenu konkretnih povreda. Na taj način, nadzor tržišta od strane upravnih organa ne samo da omogućava efikasniju i ekonomičniju zaštitu, već obezbeđuje i snažniji preventivni efekat i brže reagovanje u slučaju povreda potrošačkih prava.¹⁰⁴¹ Takva tela ne odlučuju neposredno o zaštiti kolektivnog interesa potrošača, već imaju ovlašćenje da pokrenu sudske postupke. U slučaju kada nisu jedini nosioci tog ovlašćenja, u praksi često imaju ključnu ulogu u iniciranju i sprovođenju postupka.¹⁰⁴² Takođe je primećeno da udruženja za zaštitu potrošača u takvim sistemima imaju manje značajnu ulogu u pokretanju ovih postupaka, koja se najčešće svodi na podnošenje prijave ili predstavki nadležnim javnopravnim telima.¹⁰⁴³ O složenosti sistema zaštite potrošača svedoči činjenica da su za sprovođenje zaštite i ostvarivanje potrošačkih prava nadležna različita tela, kao i da zaštita proizlazi iz velikog broja različitih pravnih izvora.¹⁰⁴⁴

U literaturi nailazimo na stav da su prednosti upravnopravne zaštite potrošača, posebno kada je sprovode specijalizovani i nezavisni organi uprave, povezane sa samim prednostima postojanja ovih tela.¹⁰⁴⁵ Jedna od razlika između upravnopravne i sudske zaštite potrošača ogleda se u činjenici da organ uprave ima širu slobodu u tumačenju ciljeva zaštite, ali

¹⁰³⁶ *Ibid.*

¹⁰³⁷ *Ibid.*, str. 108.

¹⁰³⁸ *Ibid.*

¹⁰³⁹ Jerinić, J., 2021, str. 108.

¹⁰⁴⁰ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 167.

¹⁰⁴¹ Vukadinović, S., 2021, str. 235.

¹⁰⁴² Micklitz, H. W., Saumirer, G. (eds.), 2018, pp. 6, 19.

¹⁰⁴³ Jerinić, J., 2021, str. 108.

¹⁰⁴⁴ Vukušić, I., Kanceljak, I., 2024, str. 70-71.

¹⁰⁴⁵ Vujisić, D., Rapajić, M., 2021, Oblici zaštite prava potrošača, *Pravo i privreda*, 3, str. 236.

istovremeno i veću odgovornost za njihovo sprovođenje.¹⁰⁴⁶ U tom smislu, razlika između privatnopravne i javnopravne dimenzije primene, odnosno sprovođenja propisa o zaštiti potrošača, leži u tome što su organi uprave motivisani širim društvenim interesom i strateškim ciljevima. smatram da isti argument može važiti i za sudsku vlast. Naime, sudovi, iako odlučuju o konkretnim sporovima, time neposredno utiču i na oblikovanje pravne prakse, unapređenje pravne sigurnosti i zaštitu javnog interesa, naročito kada se radi o sporovima koji se odnose na veći broj potrošača. Stoga je, po mom mišljenju, veštačka i neopravdana oštra podela između motivacije upravnih i sudskih organa, jer oba sistema, iako kroz različite mehanizme, doprinose ostvarenju javnog interesa u oblasti potrošačkog prava. Ukazuje se i na to da nadzor nad tržištem od strane uprave i upravnopravna zaštita potrošača predstavljaju jeftiniji i efikasniji model, sa izraženijim distributivnim efektima i snažnijom preventivnom funkcijom u poređenju sa sudskom zaštitom.¹⁰⁴⁷ U kontekstu problema koji se u literaturi povezuju sa regulatornom ulogom javnih agencija, kao fundamentalan izdvaja argument u vezi sa nezavisnošću sudske vlasti.¹⁰⁴⁸

5.2. UPRAVNA KONTROLA, UPRAVNI NADZOR I INSPEKCIJSKI NADZOR U KONTEKSTU ZAŠTITE POTROŠAČA

U okviru upravne kontrole, odnosno kontrole koju vrše upravni organi, obuhvaćeni su kako nadzor nad sprovođenjem zakona, tako i inspekcijski nadzor.¹⁰⁴⁹ Nadzor nad primenom ZZP 2021¹⁰⁵⁰ sprovodi ministarstvo nadležno za zaštitu potrošača, kao i drugi državni organi i organi teritorijalnih jedinica u granicama svoje nadležnosti. Inspekcijski nadzor vrše tržišni i turistički inspektori.¹⁰⁵¹ Lilić definiše nadzor kao odnos između dva subjekta u kojem aktivni subjekt, kao nosilac nadzora, kontroliše rad pasivnog subjekta nad kojim se nadzor sprovodi. Suštinska odlika nadzora ogleda se u sistematskom posmatranju i ocenjivanju rada drugog subjekta prema unapred utvrđenim merilima, uz mogućnost da aktivni subjekt utiče na njegovo buduće postupanje.¹⁰⁵² Jovanić zastupa stanovište da javnopravna regulacija, kroz efikasan

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*

¹⁰⁴⁷ *Ibid.*, Jovanić, T., 2013 (a), str. 185–186, 195.

¹⁰⁴⁸ Jovanić, T., 2013 (a), str. 187.

¹⁰⁴⁹ Vukadinović, S., 2021, str. 231.

¹⁰⁵⁰ Vidi: Član 181. stav 1. ZZP 2021.

¹⁰⁵¹ Jerinić, J., 2021, str. 109-110.

¹⁰⁵² Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 123.

nadzor nad tržištem, podrazumeva dominantnu ulogu uprave u ostvarivanju višeg nivoa zaštite potrošača, i to kroz različite oblike praćenja, usmeravanja i sankcionisanja.¹⁰⁵³

U kontekstu kontrole ugovornih odredaba, upravnu kontrolu predstavljaju i situacije u kojima je za primenu opštih uslova poslovanja, koji mogu sadržati sporne (nepravične) ugovorne odredbe, potrebna saglasnost, dozvola ili odobrenje nadležnog upravnog organa.¹⁰⁵⁴ Pojedini autori u regionu ulogu upravnih organa u vezi sa upravnom kontrolom nepravičnih ugovornih odredaba sagledavaju kroz tri aspekta: 1) učešće u pregovorima i davanje smernica, 2) istražna ovlašćenja državnih organa i 3) ovlašćenja javnih organa za izdavanje naloga.¹⁰⁵⁵

Upravni nadzor predstavlja poseban oblik upravne delatnosti u kojem dolaze do izražaja ovlašćenja upravnog karaktera. Sa teorijskopravnog aspekta, upravni nadzor se u formalnom smislu posmatra sa stanovišta subjekta koji ga sprovodi, odnosno državnih organa uprave ovlašćenih za vršenje nadzora. U materijalnom smislu, upravni nadzor se određuje prema sadržaju nadzornih ovlašćenja i predstavlja nadzor koji se sprovodi u skladu sa načelima i pravilima opšteg ili posebnog upravnog postupka (npr. inspeksijskog), korišćenjem upravnih ovlašćenja.¹⁰⁵⁶

Inspeksijskim nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i, zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni.¹⁰⁵⁷ Inspeksijski nadzor uređuje se posebnim zakonom.¹⁰⁵⁸ Inspeksijski nadzor predstavlja posebnu vrstu upravnog nadzora, koji se ostvaruje neposrednim uvidom u relevantne pravne i faktičke okolnosti.¹⁰⁵⁹ Cilj inspeksijskog nadzora je kontrola primene zakona kako od strane građana i pravnih lica, tako i od strane samih organa uprave.¹⁰⁶⁰ Organi državne uprave, kroz inspeksijski nadzor, proveravaju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u rad i poslovanje fizičkih i pravnih lica i, u zavisnosti od utvrđenog stanja, izriču mere za koje su ovlašćeni.¹⁰⁶¹ U organizacionom smislu, inspeksijski nadzor sprovode posebni organi uprave odnosno inspektorati, koji su najčešće u sastavu drugih organa uprave, pre svega ministarstava. Sa

¹⁰⁵³ Jovanić, T., 2013 (a), str. 182.

¹⁰⁵⁴ Vukadinović, S., 2021, str. 230.

¹⁰⁵⁵ *Ibid.*

¹⁰⁵⁶ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 124.

¹⁰⁵⁷ Tomić, Z., 2023, *Opšte upravno pravo: organizaciono, materijalno, procesno*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 183-185.

¹⁰⁵⁸ Zakon o inspeksijskom nadzoru *Sl. glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018, (u daljem tekstu: ZIN).

¹⁰⁵⁹ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 124.

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*

¹⁰⁶¹ Milosavljević, B., 2017, str. 220.

operativnog aspekta, inspekcijski nadzor vrše posebno ovlašćena službena lica odnosno inspektori, u postupku koji je posebno propisan za ovu vrstu nadzora a koji se naziva inspekcijski postupak.¹⁰⁶²

Zakonom o inspekcijskom nadzoru uređuju se sadržina, vrste i oblici i postupak inspekcijskog nadzora, ovlašćenja i obaveze učesnika u inspekcijskom nadzoru i druga pitanja od značaja za inspekcijski nadzor.¹⁰⁶³ U skladu sa ovim zakonom, inspekcijski nadzor može se pokrenuti i voditi po službenoj dužnosti, na zahtev nadziranog subjekta, ili na inicijativu drugog lica koje ima svojstvo stranke u postupku na osnovu posebnog zakona.¹⁰⁶⁴ Prilikom ocenjivanja da li postoje razlozi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, inspektor uzima u obzir predstavke, kao i upozorenja dobijena od nadležnih organa.¹⁰⁶⁵ Predstavke se tretiraju kao inicijativa za pokretanje postupka, pri čemu njihovi podnosioci ne stiču svojstvo stranke u postupku koji može biti pokrenut na toj osnovi.¹⁰⁶⁶ Inspektor neće inicirati postupak po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ukoliko proceni da je rizik zanemarljiv ili da je reč o zloupotrebi prava.¹⁰⁶⁷ Inspekcijski nadzor se započinje uručenjem naloga za inspekcijski nadzor nadziranom subjektu ili prisutnom licu od strane inspektora.¹⁰⁶⁸ Inspektor sastavlja zapisnik o izvršenom inspekcijskom nadzoru¹⁰⁶⁹. Inspektor je dužan da zapisnik o inspekcijskom nadzoru dostavi nadziranom subjektu u roku od osam dana po okončanju nadzora.¹⁰⁷⁰ Ukoliko ovlašćeno lice nadziranog subjekta odbije prijem zapisnika, inspektor je dužan da to zabeleži u pisanom obliku, uz navođenje razloga odbijanja u samom zapisniku.¹⁰⁷¹ Nadzirani subjekt ima pravo da, u roku od pet radnih dana od prijema zapisnika o inspekcijskom nadzoru, stavi svoje primedbe u pisanom obliku.¹⁰⁷² Inspektor donosi rešenje kojim određuje mere koje se nalažu nadziranom subjektu.¹⁰⁷³ Ukoliko inspektor tokom inspekcijskog nadzora ne utvrdi nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostatke, postupak se završava bez donošenja rešenja ili zaključka, dostavljanjem zapisnika nadziranom subjektu, u kome se konstatuje da u njegovom poslovanju ili postupanju nisu uočene nepravilnosti,

¹⁰⁶² Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 124-125.

¹⁰⁶³ Čl. 1. ZIN.

¹⁰⁶⁴ Čl. 18. st. 1. ZIN.

¹⁰⁶⁵ Čl. 18. st. 2. ZIN.

¹⁰⁶⁶ Čl. 18. st. 3. ZIN.

¹⁰⁶⁷ Čl. 18. st. 5. ZIN.

¹⁰⁶⁸ Čl. 18. st. 8. ZIN.

¹⁰⁶⁹ Čl. 35. st. 1. ZIN.

¹⁰⁷⁰ Čl. 35. st. 5. ZIN.

¹⁰⁷¹ Čl. 35. st. 4. ZIN.

¹⁰⁷² Čl. 36. st. 1. ZIN.

¹⁰⁷³ Čl. 37. st. 1. ZIN.

nezakonitosti niti nedostaci.¹⁰⁷⁴ Ukoliko inspektor ne donese rešenje po isteku dana predviđenog za završetak inspekcijskog nadzora u nalogu, odnosno nakon proteka zakonskog roka za njegovo donošenje, nadzirani subjekt ima pravo da podnese zahtev za okončanje postupka.¹⁰⁷⁵ Ako inspektor u roku od osam dana od dana podnošenja zahteva ne donese rešenje, smatra se da je postupak inspekcijskog nadzora obustavljen i da tokom nadzora nisu utvrđene nezakonitosti u poslovanju i postupanju nadziranog subjekta.¹⁰⁷⁶ Protiv rešenja inspektora može se izjaviti žalba u roku od 15 dana od dana njegovog dostavljanja¹⁰⁷⁷, a žalba odlaže izvršenje rešenja.¹⁰⁷⁸ Ukoliko je prvostepeno rešenje inspektora već jednom bilo poništeno, drugostepeni organ nema ovlašćenje da ga ponovo poništi i predmet vrati na ponovno odlučivanje, već je dužan da sam odluči o upravnoj stvari.¹⁰⁷⁹ Odluka drugostepenog organa po izjavljenoj žalbi smatra se konačnom, a protiv nje je moguće pokrenuti upravni spor, u skladu sa odredbama zakona koji uređuje upravne sporove.¹⁰⁸⁰

5.3. UPRAVNOPRAVNA ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI

U Republici Srbiji, Zaštitu potrošača sprovode Narodna skupština, Vlada, Ministarstvo, Nacionalni savet za zaštitu potrošača, druga ministarstva i regulatorna tela sa zakonom propisanim nadležnostima u oblasti zaštite potrošača, organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave, kao i udruženja i savezi.¹⁰⁸¹ Među svim ovim subjektima, upravne poslove koji se odnose na obezbeđivanje poštovanja propisa o zaštiti potrošača obavljaju nadležna ministarstva i organi uprave teritorijalnih jedinica, i to prvenstveno kroz nadzor, posebno inspekcijski nadzor, kao i kroz posebne postupke za zaštitu kolektivnog interesa potrošača. Ostali subjekti pretežno učestvuju u definisanju i sprovođenju strategije zaštite potrošača.¹⁰⁸²

U domaćem pravu sudska zaštita kolektivnih interesa potrošača uopšte nije propisana, već se zaštita ovih interesa ostvaruje isključivo kroz upravnopravne mehanizme. Kako ukazuje Karanikić Mirić, činjenica da su odredbe prethodnih zakona, kojima je bila uređena sudska

¹⁰⁷⁴ Čl. 37. st. 2. ZIN.

¹⁰⁷⁵ Čl. 38. st. 1. ZIN.

¹⁰⁷⁶ Čl. 38. st. 2. ZIN.

¹⁰⁷⁷ Čl. 39. st. 1. ZIN.

¹⁰⁷⁸ Čl. 39. st. 2. ZIN.

¹⁰⁷⁹ Čl. 39. st. 4. ZIN.

¹⁰⁸⁰ Čl. 40. ZIN.

¹⁰⁸¹ Čl. 132. st. 1. ZZP, 2021.

¹⁰⁸² Jerinić, J., 2021, str. 105-106.

zaštita kako individualnih, tako i kolektivnih prava i interesa potrošača, u praksi retko primenjivane, ne može se smatrati argumentom protiv uvođenja sudske zaštite kao takve.¹⁰⁸³ Upravo su retka primena i nedovoljna razvijenost sudske zaštite posledica normativnih i praktičnih prepreka, a ne dokaz da sudska zaštita nije potrebna u oblasti potrošačkih prava. Stoga ne treba izjednačavati postupak koji sprovodi ministarstvo što u kontekstu aktuelnih propisa u Republici Srbiji predstavlja oblik upravnopravne zaštite prava potrošača, sa postupcima koje u drugim zemljama vode javne agencije, ombudsmeni za zaštitu potrošača ili druga specijalizovana nezavisna tela, koja predstavljaju javnopravne i vansudske mehanizme zaštite.¹⁰⁸⁴

Ministarstvo je nadležno za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, koju ostvaruje kroz upravni postupak u okviru kog utvrđuje da određeno poslovanje trgovca, koje pogađa određenu grupu potrošača, predstavlja nedozvoljenu radnju i povredu interesa, uz izricanje odgovarajuće upravne mere.¹⁰⁸⁵ Ovim postupkom nastoji se postići efekat koji je ranije imala kolektivna tužba, pri čemu se kao prednosti upravnog postupka u odnosu na parnični postupak navode veća efikasnost i ekonomičnost.¹⁰⁸⁶ Nakon što je jednom utvrđeno da određeno ponašanje trgovca predstavlja povredu kolektivnog interesa, takvo utvrđenje proizvodi dejstvo prema svim potrošačima, tako da se u slučaju ponavljanja iste prakse potrošači samo pridružuju već konstatovanoj povredi, koja se zatim neposredno sankcioniše putem inspeksijskog nadzora, bez potrebe za ponovnim ispitivanjem.¹⁰⁸⁷ Ipak, praksa pokazuje da se potrošači, i pored utvrđene povrede kolektivnog interesa, ponovo upućuju na vođenje upravnog postupka, što u praksi dovodi do umanjenja efekata kolektivne zaštite i približava je individualnom modelu, te ukazuje na potrebu daljeg unapređenja i jačanja instituta kolektivne zaštite.¹⁰⁸⁸ Trgovac može zaključiti da mu je isplativije da nadoknadi štetu nego da prestane sa nezakonitom praksom.¹⁰⁸⁹

5.3.1. Pravna priroda upravnog postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača

Budući da je reč o pravnoj situaciji u kojoj se odlučuje o pravima, obavezama ili pravnim interesima pojedinaca, u okviru pojedinačnih ili povezanih povreda kolektivnih interesa, Jovanić osnovano zauzima stav da paralelna subjektivna prava svih potrošača, u datim

¹⁰⁸³ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 62-63.

¹⁰⁸⁴ Jerinić, J., 2021, str. 104.

¹⁰⁸⁵ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 136.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*

¹⁰⁸⁹ Mezetović Međić, S., 2021, str. 206.

činjeničnim okolnostima i kao izraz kolektivnog interesa, poprimaju karakter upravne stvari. Na taj način, zaštita interesa potrošača bi se mogla posmatrati kao posebna situacija u okviru koje se sprovodi upravna delatnost, dok bi postupak zaštite potrošača pred upravnim organima bio kvalifikovan kao deo posebnog upravnog materijalnog, a naročito procesnog prava.¹⁰⁹⁰ Kada se upravni postupak vodi po službenoj dužnosti radi utvrđivanja obaveze stranci, on se vodi u javnom interesu, na osnovu zakona ili drugog propisa, te se iz tog razloga ne smatra da se postupak vodi protiv te stranke.¹⁰⁹¹ Ovakva formulacija se ne koristi ni u slučaju inspeksijskog nadzora, iako taj postupak, s obzirom na to da se njime utvrđuju nezakonitosti, može rezultirati izricanjem mera za njihovo otklanjanje, pa čak i određenih sankcija.¹⁰⁹² U tome se ogleda svrha pojma upravne stvari, koja predstavlja, po pravilu, nesporan životni slučaj u kome je potrebno da organ uprave donese rešenje radi priznanja određenog prava ili utvrđivanja obaveze.¹⁰⁹³

Na pitanja koja nisu posebno regulisana Zakonom o zaštiti potrošača, a odnose se na postupak zaštite kolektivnog interesa potrošača, shodno se primenjuju odredbe zakona kojim je uređen opšti upravni postupak.¹⁰⁹⁴ Jerinić ukazuje na terminološku razliku između primene ili shodne primene odredaba Zakona o opštem upravnom postupku (u daljem tekstu: ZUP). Kada se koristi termin „primene“ onda se ZUP predstavlja *lex specialis* i tada govorimo o posebnom upravnom postupku, a kada se koristi termin „shodne primene“ onda se odredbe ZUP-a primenjuju u skladu sa prirodom konkretnog postupka.¹⁰⁹⁵ Kada je zakonom propisano da se ZUP primenjuje shodno, to znači da se pravila opšteg upravnog postupka na određeni odnos ne primenjuju u celini, već samo u onoj meri u kojoj su primerena, odnosno u meri u kojoj su u skladu sa ciljem i pravnom prirodom konkretnog odnosa.¹⁰⁹⁶ Zbog toga se u tim slučajevima ZUP primenjuje po sličnosti ili analogiji.¹⁰⁹⁷ Takvi postupci se ne smatraju upravnim postupcima u pravom smislu, a u upravnompravnoj teoriji se ponekad označavaju kao „postupci posebne vrste“.¹⁰⁹⁸ Poseban upravni postupak može se uvesti samo radi regulisanja posebnih procesnih pravila koja se odnose na postupanje organa uprave u određenim upravnim oblastima, ukoliko priroda predmeta u tim oblastima nalaže takvo odstupanje od opštih

¹⁰⁹⁰ Jovanić, T., 2013 (a), str. 185.

¹⁰⁹¹ Jerinić, J., 2021, str. 114.

¹⁰⁹² *Ibid*, str. 114-115.

¹⁰⁹³ *Ibid*, str. 115.

¹⁰⁹⁴ Član 180. ZZP 2021.

¹⁰⁹⁵ Jerinić, J., 2021, str. 112.

¹⁰⁹⁶ *Ibid*.

¹⁰⁹⁷ O analogiji detaljnije videti: Tasić, Đ., 1941, str. 102-106.

¹⁰⁹⁸ Jerinić, J., 2021, str. 112-113.

pravila.¹⁰⁹⁹ S druge strane, kada zakon jednostavno propisuje da se na odnose koje uređuje primenjuju pravila ZUP-a¹¹⁰⁰, tada je reč o supsidijarnoj i neposrednoj primeni, odnosno o posebnom upravnom postupku, pri čemu se pravila ZUP primenjuju uvek kada poseban zakon ne sadrži drugačija rešenja. Dakle, ukoliko zakonodavac ima nameru da isključi primenu određene odredbe ZUP, onda mora to izričito da propiše.¹¹⁰¹

Iz teksta ZZP 2021 može se steći utisak da je reč o postupku koji, po svojoj prirodi, nije tipičan upravni postupak. To se može objasniti time što se suštinski radi o postupku sudske prirode koji je prenet u nadležnost upravnog organa. Jerinić ukazuje da se radi o posebnom upravnom postupku za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.¹¹⁰²

Za vršenje inspekcijskog nadzora posebno je značajna odredba Zakona o inspekcijskom nadzoru kojom je propisano da inspektor, u toku postupka inspekcijskog nadzora, postupava u skladu sa načelima i pravilima opšteg upravnog postupka.¹¹⁰³ Na osnovu navedene odredbe Zakona o inspekcijskom nadzoru, postupak inspekcijskog nadzora može se smatrati „posebnim upravnim postupkom“ u odnosu na „opšti upravni postupak“ koji je uređen ZUP-om.¹¹⁰⁴ Kako Lilić zaključuje, inspekcijski postupak, u okviru inspekcijskog nadzora, predstavlja „poseban upravni postupak“ koji je istovremeno uređen kako Zakonom o inspekcijskom nadzoru, tako i ZUP-om.¹¹⁰⁵ Dalje, Lilić ukazuje da odnos između opšteg i posebnih upravnih postupaka može dovesti do veoma složenih, pa čak i protivrečnih situacija, u kojima nije uvek jasno koja pravila postupka treba primeniti.¹¹⁰⁶

5.3.2. Stranke, pokretanje i tok postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača

Prema ZZP 2021, postupak utvrđivanja povrede kolektivnog interesa potrošača pokreće nadležno ministarstvo, i to po zahtevu ovlašćenog lica ili po službenoj dužnosti.¹¹⁰⁷ S druge strane, ZUP propisuje da se upravni postupak pokreće po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti¹¹⁰⁸. Kada stranka podnese zahtev za koji ima zakonsko ovlašćenje, smatra se da je

¹⁰⁹⁹ Zoran Lončar, Posebni upravni postupci, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/2016, str. 1234.

¹¹⁰⁰ Čl. 180. ZZP 2021.

¹¹⁰¹ Jerinić, J., 2021, str. 113.

¹¹⁰² *Ibid.*

¹¹⁰³ Čl. 4. st. 2. ZIN.

¹¹⁰⁴ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 126.

¹¹⁰⁵ Čl. 3. st. 2. Zakona o opštem upravnom postupku *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US. (u daljem tekstu: ZUP)

¹¹⁰⁶ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 126.

¹¹⁰⁷ Čl. 171. st. 1. ZZP 2021.

¹¹⁰⁸ Čl. 90. st. 1. ZUP.

postupak time pokrenut, bez potrebe za donošenjem posebnog akta o pokretanju postupka. Ipak, organ može doneti takav akt.¹¹⁰⁹ Pre nego što pokrene postupak po službenoj dužnosti koji nije u interesu stranke, organ je dužan da prikupi relevantne informacije i preduzme odgovarajuće radnje u cilju provere postojanja zakonskih uslova za njegovo pokretanje. Ukoliko utvrdi da su uslovi ispunjeni, donosi odgovarajući akt kojim se postupak pokreće.¹¹¹⁰

Caffagi i Micklitz ukazuju na to da je jedna od bitnih razlika između upravnih i sudskih postupaka zaštite potrošača u tome što, iako i u upravnom postupku postoje procesna ovlašćenja drugih učesnika, osnovna odgovornost za vođenje postupka leži na upravnom organu, koji u najvećoj meri određuje njegov tok.¹¹¹¹ Međutim, to ne znači da organ ima diskreciono pravo da odluči da postupak ne pokrene. Ukoliko smatra da nisu ispunjeni uslovi za vođenje postupka¹¹¹², organ je dužan da donese rešenje o odbacivanju zahteva¹¹¹³, ili ukoliko utvrdi da nije došlo do povrede zakona od strane trgovca, da donese rešenje o odbijanju zahteva, protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor.¹¹¹⁴

Upravni postupak podrazumeva učešće nadležni organ i najčešće jednu stranku, a može učestvovati i više stranaka.¹¹¹⁵ U postupku koji se pokreće na zahtev stranke, stranka traži ostvarivanje određenog prava ili umanjenje, odnosno ukidanje obaveze. Nasuprot tome, kada se postupak pokreće po službenoj dužnosti, nadležni organ inicira postupak radi odlučivanja o pravu ili obavezi stranke.¹¹¹⁶ Ono što je nesporno jeste da spor ne postoji između nadležnog organa i stranke, čak i u slučajevima kada stranka postupa suprotno zakonu.¹¹¹⁷ Cilj njihovog učešća u postupku nije rešavanje međusobnog spora, već ostvarenje javnog interesa, koji se u konkretnom slučaju ogleda u obezbeđivanju poštovanja zakona i zaštiti garantovanih prava potrošača. Ovo ide u prilog da se u ovom slučaju vodi postupak u javnom interesu, a ne u individualnom, niti čak u klasičnom kolektivnom interesu, o čemu je detaljnije bilo reči u četvrtoj glavi ove disertacije.¹¹¹⁸

ZZP 2021 kao ovlašćene za pokretanje postupka predviđa isključivo evidentirana udruženja¹¹¹⁹, a svojstvo stranke priznaje samo podnosiocu zahteva i licu protiv koga se

¹¹⁰⁹ Jerinić, J., 2021, str. 114.

¹¹¹⁰ Član 90. stav 3. ZUP.

¹¹¹¹ Caffagi, F., Micklitz, W. H., 2008, p. 5. Navedno prema: Jerinić, J., 2021, str. 114, fn. 54.

¹¹¹² Čl. 170. ZZP, 2021.

¹¹¹³ Čl. 92. ZUP.

¹¹¹⁴ Jerinić, J., 2021, str. 114.

¹¹¹⁵ Milosavljević, B., 2017, str. 285.

¹¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹¹⁷ Jerinić, J., 2021, str. 115.

¹¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹¹⁹ Čl. 173. ZZP, 2021.

postupak vodi (protivna stranka).¹¹²⁰ Nasuprot tome, ZUP mnogo šire definiše krug legitimisanih aktivnih stranaka, propisujući da stranka može biti svako lice čija prava, obaveze ili pravni interesi mogu biti pogođeni ishodom tog postupka.¹¹²¹ Posebno se propisuje da zastupnici kolektivnih interesa i šireg javnog interesa, organizovani u skladu sa zakonom, mogu steći svojstvo stranke u upravnom postupku ukoliko ishod tog postupka može uticati na interese koje zastupaju.¹¹²² Postoji i mogućnost da lice podnese zahtev da mu se prizna svojstvo stranke.¹¹²³ ZZP 2021 ne isključuje mogućnost ovakvog proširivanja kruga stranaka.¹¹²⁴

U skladu sa odredbama ZUP-a, udruženja u ovom postupku uživaju sve procesne garancije koje pripadaju stranci, uključujući pravo na aktivno učešće u postupku, izvođenje dokaza i slično. Međutim, ključna razlika kojom se ovaj postupak razlikuje od postupka inspekcijuskog nadzora ogleda se u tome što udruženje, ukoliko nije zadovoljno rešenjem Ministarstva, ima pravo da protiv tog rešenja koristi odgovarajuća pravna sredstva.¹¹²⁵

Ukoliko se utvrdi da je došlo do povrede kolektivnog interesa potrošača i potrebu za izricanjem neke od mera zaštite kolektivnih interesa potrošača¹¹²⁶, Ministarstvo donosi rešenje¹¹²⁷ koje je konačno u upravnom postupku, odnosno protiv koga se može pokrenuti upravni spor¹¹²⁸, što je u skladu sa odredbama ZUP-a¹¹²⁹. Ovo rešenje se objavljuje na internet stranici Ministarstva¹¹³⁰, što kako Jerinić smatra predstavlja viši standard u odnosu na zahteve iz ZUP-a, jer je motivisan značajem interesa koji se ovim postupkom štite. Iako to nije posebno propisano, Ministarstvo će, u skladu sa odredbama ZUP-a, doneti rešenje i u slučaju kada utvrdi da povreda ne postoji, kao i u situacijama kada oceni da zahtev treba odbaciti, na primer, zbog njegove nedozvoljenosti ili zato što je podnet od strane neovlašćenog lica.¹¹³¹

Tokom trajanja postupka, do njegovog okončanja, lice protiv koga se postupak vodi može podneti predlog mera koje je spremno da preduzme radi otklanjanja povrede zakona, uz navođenje uslova i rokova njihove realizacije (tzv. korektivna izjava).¹¹³² Ukoliko se trgovac,

¹¹²⁰ Jerinić, J., 2021, str. 116. Detaljnije o strankama u upravnom postupku videti: Milosavljević, B., 2017, *Upravno pravo – Šesto izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, str. 285-286.

¹¹²¹ Čl. 44. st. 1. ZUP.

¹¹²² Čl. 44. st. 3. ZUP.

¹¹²³ Čl. 93. st. 1. ZUP.

¹¹²⁴ Čl. 174. ZZP.

¹¹²⁵ Jerinić, J., 2021, str. 116.

¹¹²⁶ Čl. 176. st. 1. ZZP, 2021.

¹¹²⁷ Čl. 175. st. 1. ZZP 2021.

¹¹²⁸ Čl. 175. st. 4. ZZP 2021.

¹¹²⁹ Čl. 151. st. 1. ZUP.

¹¹³⁰ Čl. 176. st. 3. ZZP, 2021.

¹¹³¹ Jerinić, J., 2021, str. 117.

¹¹³² Čl. 175. st. 2. ZZP 2021.

putem korektivne izjave, obaveže da će se uzdržati od daljeg preduzimanja ili ponavljanja radnji ili akata kojima se narušava kolektivni interes potrošača, Ministarstvo prekida postupak zaštite kolektivnog interesa potrošača.¹¹³³ Kako ukazuje Jerinić, korektivna izjava nije institut koji poznaje ZUP, ali njeno postojanje nije neobično niti zabranjeno. ZZP 2021 propisuje mogućnost određivanja privremene mere, pri čemu se izričito navodi da se ona određuje na predlog podnosioca zahteva.¹¹³⁴ Ovakvo rešenje je u skladu sa ZUP-om, s tim što treba imati u vidu da je u takvim slučajevima neophodno da se o izricanju privremene mere donese privremeno rešenje bez odlaganja.¹¹³⁵ Mere zaštite kolektivnih interesa potrošača propisane članom 176. Zakona o zaštiti potrošača¹¹³⁶ razlikuju se od mera koje izriče nadležni inspektor u postupku inspekcijskog nadzora.¹¹³⁷ Ipak, njihova svrha je slična, jer se u oba slučaja izriču u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, odnosno nezakovitosti u postupanju trgovca.¹¹³⁸ Iz tog razloga Jerinić stoji na stanovištu da bi nadležnost za vođenje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača mogla biti poverena i inspekcijskim organima. Ove mere imaju uži opseg delovanja u poređenju sa efektima koje može proizvesti privatnopravna, sudska zaštita kolektivnog interesa potrošača, naročito kada je reč o odlučivanju o pravu na naknadu štete i izricanju sankcija.¹¹³⁹ U slučaju kada utvrdi postojanje povrede kolektivnog interesa potrošača, ministarstvo je ovlašćeno da nadležnom organu podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog prekršaja propisanih ZZP 2021.¹¹⁴⁰

5.4. DILEME U VEZI SA UPRAVNOPRAVNOM ZAŠTITOM KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

Dilema je da li zaštitu kolektivnih interesa potrošača poveriti sudskim ili upravnim organima, odnosno da li je delotvornije ostvarivati je kroz sudski ili upravni postupak. Kako ovo pitanje nije na jedinstven način rešeno u državama članicama Evropske unije, ono se nameće kao značajno teorijsko i praktično pitanje u okviru daljeg razvoja sistema zaštite potrošača.¹¹⁴¹ Organ uprave može biti aktivno legitimisan tako što kao ovlašćeno lice, odnosno

¹¹³³ Čl. 178. st. 1. ZZP 2021.

¹¹³⁴ Čl. 177. st. 1. ZZP 2021.

¹¹³⁵ Jerinić, J., 2021, str. 117. Videti čl. 105. st. 2. ZUP.

¹¹³⁶ Vid. čl. 176. ZZP 2021.

¹¹³⁷ Čl. 184. ZZP 2021.

¹¹³⁸ Jerinić, J., 2021, str. 117.

¹¹³⁹ *Ibid.*

¹¹⁴⁰ Čl. 134. st. 1. tač. 3.

¹¹⁴¹ Vukadinović, R., Vukadinović-Marković, J., 2018, EU paket novih podsticaja za potrošače, *Pravni život*, 12, str. 305.

stranka po službenoj dužnosti, pokreće sudski postupak ili može biti nadležan za sprovođenje samog postupka. U većem broju novih država članica Evropske unije, organi uprave su ovlašćeni da pred sudom pokreću postupke za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.¹¹⁴²

Istraživanje Macleoda i Hodgesa o 40 modela širom sveta pokazalo je da je upravni postupak daleko efikasniji od klasičnog sudskog postupka.¹¹⁴³ Države članice Evropske unije imaju sudski model zaštite kolektivnog interesa potrošača, iako im je ostavljena diskreciona ocena za koji će se model zaštite opredeliti.¹¹⁴⁴ U uporednopravnoj praksi retko se susreće model u kome je zaštita potrošača u celini poverena isključivo upravnim organima.¹¹⁴⁵ Zemlje Jugoistočne Evrope ovlašćuju različite subjekte i tela da pokreću postupke kolektivne zaštite potrošača i da imaju određenu ulogu i nadležnosti u zaštiti prava potrošača. Na taj način, Srbija se razlikuje od većine evropskih zemalja u kojima su predviđeni i upravnopravni i građanskopravni instrumenti za kolektivnu zaštitu u građanskim postupcima. U Severnoj Makedoniji ne postoji opšti pravni okvir za kolektivnu zaštitu, ali posebni procesni zakoni iz oblasti građanskog, upravnog i krivičnog prava uređuju postupke za zaštitu pojedinih prava.¹¹⁴⁶ Treba i napomenuti da sve države članice Evropske unije uključujući i šest njih koje su za kolektivne sporove odredile nadležnost posebnog suda, u načelu primenjuju svoja opšta pravila građanskog postupka, uz manja odstupanja. Primeri takvih izuzetaka su Nemačka, koja za kolektivne tužbe zbog diskriminacije protiv organa uprave upućuje na primenu odredaba upravnog prava, i Francuska, koja primenjuje posebna pravila kada se kolektivna tužba podnosi protiv državnog organa.¹¹⁴⁷ Kako Hodges ističe, svaki od postojećih sistema zaštite ima određene prednosti i ograničenja, pri čemu nijedan mehanizam ne može u potpunosti odgovoriti na potrebe svih vrsti kolektivnih postupaka.¹¹⁴⁸

Upravnopravna zaštita potrošača, u okviru posebnog upravnog postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, ukazuje Jovanić, može biti usmerena na sledeće oblike zaštite: 1) izricanje mera kojima se sankcioniše i menja ponašanje trgovca; 2) utvrđivanje ništavosti odlukom deklarativne prirode kada je ništavost propisana *ex lege* (npr. kod ugovornih odredaba koje se uvek smatraju nepravničnim ili poslovnih praksi koje se uvek smatraju nepoštenim),

¹¹⁴² Jovanić, T., 2013 (a), str. 193.

¹¹⁴³ Hodges, C., Voet, S., 2018, *Delivering Collective Redress: New Technologies*, Bloomsbury Publishing, pp. 68-69.

¹¹⁴⁴ Sekulić, A., 2024, Zaštita potrošača prema Direktivi o reprezentativnim tužbama, *Zbornik radova "Izazovi i otvorena pitanja Uslužnog prava"*, Tom 1., Kragujevac, str. 529.

¹¹⁴⁵ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 134.

¹¹⁴⁶ Efremova, V., 2018, p. 583.

¹¹⁴⁷ Collective Redress, A Compare and Contrast analysis of Ten Jurisdictions in the European Union, Digital Freedom Fund, p. 18.

¹¹⁴⁸ Hodges, C., 2010, Collective Redress in Europe: The New Model, *Civil Justice Quarterly*, 7, p. 5.

odnosno odlukom kojom organ uprave, u ispitnom postupku oceni konkretno ponašanje trgovca i na osnovu diskrecione ocene ograničene objektivnim kriterijumima, određuje element nepravichnosti odredbe ili nepoštenu poslovnu praksu; 3) izricanje novčane kazne, bilo nezavisno od prethodno navedenih mera, bilo u vidu procesne sankcije zbog nepoštovanja donetih mera.¹¹⁴⁹

U upravnom postupku kontrole nepravichnih odredaba u potrošačkim ugovorima, upravni organ može naložiti trgovcu da prestane sa ugovaranjem odredaba koje se, u skladu sa pravilima ZZP 2021, kvalifikuju kao nepravichne.¹¹⁵⁰ Ugovornu odredbu koja je oglašena ništavom treba smatrati nepostojećom, odnosno takvom koja ne proizvodi pravno dejstvo prema potrošaču, pri čemu se kao odgovarajuća građanskopravna sankcija primenjuje apsolutna ništavost. Međutim, samo sud u parničnom postupku može utvrditi da takva ugovorna odredba ne proizvodi pravno dejstvo, odnosno da ne obavezuje potrošača. Primena ove sankcije omogućila bi sudu da po službenoj dužnosti ispituje pravičnost ugovorne klauzule, čime bi se obezbedio viši stepen zaštite od nepravichnih ugovornih odredaba.¹¹⁵¹ Ukoliko se nepravichna odredba ne može odvojiti od ostatka ugovora primenom pravila o delimičnoj ništavosti, ništavost te odredbe povlači ništavost celog ugovora, a i ovu posledicu može utvrditi isključivo sud u parničnom postupku. Takođe, ako je na osnovu apsolutno ništavog ugovora došlo do izvršenja, o daljoj pravnoj sudbini onoga što su strane stekle bez pravnog osnova odlučuje sud.

Konačno, ukoliko je povredom kolektivnog interesa potrošača trgovac prouzrokovao štetu konkretnom potrošaču, ovaj može samo pred sudom u parničnom postupku da zahteva naknadu nastale štete.¹¹⁵² Na nivou Evropske unije, ukoliko je prethodna upravna ili sudska odluka utvrdila povredu, ta odluka treba da se smatra neoborivim dokazom u svakom narednom postupku za naknadu štete, ne samo u istoj, već i u drugim državama članicama Evropske unije. Prihvatanje sudskih i upravnih odluka na ovaj način ima za cilj da izbegne pravnu nesigurnost i nepotrebne troškove za sve strane, uključujući i one koje su uključene u spor.¹¹⁵³

Pravosnažna presuda kao pojedinačni pravni akt države obavezuje adresate.¹¹⁵⁴ U načelu, pravosnažna presuda proizvodi dejstvo samo među stranama koje su učestvovalе u konkretnom postupku.¹¹⁵⁵ Tako pravosnažna odluka suda, kojom je utvrđeno da određena

¹¹⁴⁹ Jovanić, T., 2013 (a), str. 190-191.

¹¹⁵⁰ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 70.

¹¹⁵¹ Ivančević, K., 2021, str. 490.

¹¹⁵² Karanikić Mirić, M., 2014, str. 70.

¹¹⁵³ Calu, M., Stanciu, C., 2018, p. 48.

¹¹⁵⁴ Poznić, B., Rakić-Vodinelić, V., 2015, str. 461.

¹¹⁵⁵ Karanikić, Mirić, M., 2014, str. 70.

ugovorna odredba ne obavezuje konkretnog potrošača zbog njene nepravilnosti u smislu odredaba ZZP 2021, ne obavezuje upravni organ koji, u postupku zaštite kolektivnog interesa potrošača, ocenjuje nepravilnost iste odredbe u drugim ugovorima tog trgovca, ili u ugovorima drugih trgovaca.¹¹⁵⁶ Kako je ranije ukazano, prema zakonu ZZP 2021, smatra se da je kolektivni interes potrošača povređen ukoliko je isti zakonom zaštićeni individualni interes povređen kod najmanje deset potrošača.¹¹⁵⁷ Ukoliko je pravosnažnom odlukom suda već utvrđeno da je određena ugovorna odredba, koju je trgovac u velikom broju slučajeva ugovarao sa potrošačima, nepravilna u odnosu na konkretnog potrošača i da ga stoga ne obavezuje, upravni organ bi prilikom utvrđivanja postojanja povrede kolektivnog interesa, odnosno postojanja najmanje deset povreda individualnih interesa, trebalo da uzme u obzir i tu sudsku odluku i predmetnog potrošača uračuna u broj povređenih potrošača.¹¹⁵⁸ U tom kontekstu Karanikić Mirić postavlja pitanje da li pravosnažno rešenje upravnog organa, doneto u skladu sa pravilima ZZP 2021 u postupku kolektivne zaštite potrošača, kojim se utvrđuje da je određena odredba koju je trgovac ugovarao sa potrošačima nepravilna, odnosno da je njegova poslovna praksa nepoštena, obavezuje sudove u individualnim sporovima koje pokreću potrošači protiv istog trgovca radi utvrđivanja ništavosti takve nepravilne odredbe ili radi naknade štete nastale usled nepoštena poslovne prakse.¹¹⁵⁹

U pravnoj teoriji preovlađuje stav da je sud rešenjem organa uprave vezan.¹¹⁶⁰ Takav zaključak *a contrario* proizilazi iz odredbe Zakon o parničnom postupkuprema kojoj je sud ovlašćen da sam reši prethodno pitanje o kome ne postoji pravosnažna odluka suda ili drugog nadležnog organa.¹¹⁶¹ Osim toga, polazi se od stava da unutrašnja usklađenost odlučivanja u okviru istog pravnog poretka podrazumeva međusobno uvažavanje odluka upravnih organa od strane građanskih sudova i obrnuto.¹¹⁶² Karanikić Mirić ukazuje da kad se navedno shvatanje primeni u potrošačkom kontekstu to podrazumeva sledeće: „ukoliko postoji pravosnažno rešenje upravnog organa kojim je odlučeno o nepravilnoj ugovornoj odredbi, parnični sud je vezan takvim rešenjem i dužan je da ga stavi u osnov svoje presude“, a „ukoliko sud to ne učini, već samostalno odluči o ovom pitanju, time čini procesnu povredu.“¹¹⁶³ Ova povreda ostaje bez značaja ukoliko je odluka suda o nepravilnosti ugovorne odredbe identična

¹¹⁵⁶ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 70-71.

¹¹⁵⁷ Čl. 170. st. 1. tač. 1. ZZP 2021.

¹¹⁵⁸ Karanikić, Mirić, M., 2014, str. 71.

¹¹⁵⁹ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 71.

¹¹⁶⁰ Poznić, B., Rakić-Vodinelić, V., 2015, str. 115.

¹¹⁶¹ Čl. 12. st. 1. ZPP.

¹¹⁶² Karanikić Mirić, M., 2014, str. 72.

¹¹⁶³ *Ibid.*, str. 73.

pravosnažnoj odluci upravnog organa donetoj ranije o istom pitanju. Međutim, ukoliko postoji razlika, sudsku odluku treba u drugostepenom postupku preinačiti i uskladiti sa postojećim pravosnažnim rešenjem upravnog organa.¹¹⁶⁴ Na ovaj način se, međutim, otvara mogućnost pojave neujednačenosti u praksi sudova i upravnih organa kada je reč o oceni nepravичnosti određenih ugovornih odredbi, posebno u situacijama kada sud donosi odluku po tužbi za utvrđenje ništavosti pre nego što upravni organ odluči u postupku zaštite kolektivnih interesa potrošača.¹¹⁶⁵ Karanikić Mirić ukazuje¹¹⁶⁶ da postoje i autori koji se ne slažu sa vladajućim shvatanjem o vezanosti građanskog suda pravosnažnom odlukom upravnog organa. Ukazuje se da takva vezanost dovodi u pitanje nezavisnost sudova u odlučivanju, kako je to garantovano članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pored toga, ističe se da sud ne bi trebalo da bude obavezan odlukom upravnog organa u situacijama kada ni sam upravni organ nije njome vezan.¹¹⁶⁷ Delim stav koji zastupaju Poznić i Vodinelić, prema kojem nezavisnost sudske vlasti u odnosu na upravu ne znači da sud može zanemariti stav upravnog organa o postojanju upravnopravnog odnosa koji je od značaja za rešavanje konkretnog spora. Doslednost u postupanju upravnih organa i sudova doprinosi pravnoj sigurnosti, jer bi različiti zaključci o istoj pravnoj situaciji kod potrošača stvorili osećaj pravne neizvesnosti i obeshrabrili ih u zaštiti svojih prava. Upravni organi raspolazu specijalizovanim znanjem i bazama podataka o tržišnoj praksi, što ih čini kompetentnim da precizno utvrde povrede kolektivnih interesa, te bi njihovo mišljenje sudovi trebalo da uzmu u obzir. Ignorisanje odluka upravnih organa dovelo bi do paralelnih postupaka sa suprotnim ishodima, čime bi se narušio princip efikasnosti pravne zaštite i opteretio pravosudni sistem.

Potrošač ima mogućnost da samostalno pokrene parnični postupak¹¹⁶⁸ u kom će tražiti da sud utvrdi ništavost one standardne odredbe ili individualne klauzule potrošačkog ugovora koja se, u skladu sa pravilima potrošačkog prava, smatra nepravичnom.¹¹⁶⁹ Zaštita kolektivnih interesa potrošača obuhvata aktivnosti usmerene na sprečavanje postupanja trgovaca koje je

¹¹⁶⁴ *Ibid.*

¹¹⁶⁵ *Ibid.*

¹¹⁶⁶ *Ibid.*, str. 73, fn. 39, Jakšić, A., 2012, *Građansko procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 68.

¹¹⁶⁷ *Ibid.*, str. 73-74.

¹¹⁶⁸ Podsećanja radi, Nakon što je Ustavni sud ukinuo sporne odredbe Zakona o zaštiti potrošača iz 2010. godine, čime je onemogućeno dalje vođenje kolektivnih parničnih postupaka, Zakonom o zaštiti potrošača iz 2014. godine uveden je poseban upravni mehanizam za ostvarivanje kolektivne zaštite potrošača. Ukoliko u toku postupka Ministarstvo utvrdi da je trgovac povredio kolektivni interes potrošača, ono donosi rešenje kojim određuje odgovarajuće mere zaštite, nalaže trgovcu da obustavi radnje kojima se povređuju prava potrošača, kao i da se uzdrži od njihovog ponavljanja. Pored toga, trgovcu se može naložiti otklanjanje uočenih nepravilnosti, kao i bustava ugovaranja odredaba koje se smatraju nepravичnim. O tome detaljnije videti: Popović, J., 2021, str. 220.

¹¹⁶⁹ Karanikić Mirić, M., 2014, str. 74.

protivno propisima i pravilima dobre poslovne prakse, bez obzira na to da li je takvim postupanjem već nastupila šteta po pojedince ili bi do nje moglo doći. Ovo je ujedno i jedini postupak koji je izričito vezan za zaštitu potrošača i koji postoji u svim državama članicama.¹¹⁷⁰ Posebno je važno ovlašćenje nadležnog organa da u postupku kolektivne zaštite potrošača izriče privremene mere, kao i mogućnost da potrošači u okviru tog postupka ostvaruju pravo na naknadu štete i druga pravna sredstva koja služe njihovoj kompenzaciji, poput popravke stvari, zamene, umanjenja cene ili raskida ugovora. Međutim, nakon ukidanja parničnog postupka u srpskom zakonodavstvu, potrošaču jedino ostaje mogućnost potraživanja prava na naknadu štete u posebnom parničnom postupku.

Privatnopravni mehanizam ne obezbeđuje naknadu štete za neidentifikovani broj oštećenih lica, a potrošači često iz racionalnih razloga izbegavaju pokretanje parničnog postupka u situacijama kada je pretrpljena šteta niskog iznosa. Zbog toga ovaj mehanizam ne obezbeđuje efikasno obeštećenje potrošača, a pritom ostaju nerešeni i javnosti nepoznati brojni slučajevi ponavljajućih manjih prekršaja trgovaca koji posluju suprotno pravilima zaštite potrošača. Ove nedostatke moguće je prevazići kroz bolju koordinaciju između privatnog i javnog sektora u zaštiti potrošača. Ključna prednost javnopravne zaštite ogleda se u efikasnom sprovođenju istrage povreda potrošačkih prava, što je posebno značajno u digitalnom okruženju, gde povrede prava redovno pogađaju veliki broj potrošača.¹¹⁷¹

U okviru zaštite kolektivnih interesa potrošača, podjednaku važnost imaju i mere zabrane i mere obeštećenja. Mera zabrane ima preventivni karakter, jer je usmerena na obustavljanje konkretnog postupanja trgovca kojim se narušava kolektivni interes potrošača, čime se sprečava dalja primena nepoštenih poslovnih praksi i nanošenje štete većem broju potrošača.¹¹⁷² S druge strane, mere obeštećenja omogućavaju reparaciju već nastale štete, pružajući potrošačima mogućnost naknade štete koju su pretrpeli usled nezakonitog postupanja trgovca. Tek kombinovanim dejstvom obe vrste mera ostvaruje se potpuna i efikasna zaštita kolektivnih interesa potrošača.

U okviru upravnog postupka potrošač ne ostvaruje pravo na naknadu štete, već se radi ostvarivanja tog prava najčešće mora obratiti sudu u pojedinačnom postupku.¹¹⁷³ Smatram da bi domaćem zakonodavcu trebalo sugerisati paralelno uvođenje postupka kolektivne zaštite potrošača, u kom će oni moći da potražuju pravo na naknadu štete¹¹⁷⁴, budući da je Direktiva

¹¹⁷⁰ Ivančević, K., 2014, str. 149-150.

¹¹⁷¹ Mrvić Petrović, N., Jovanović, S., 2021, str. 154.

¹¹⁷² Vujisić, D., Rapajić, M., 2022, str. 760-764.

¹¹⁷³ Micklitz, H., Geneviève, S., (eds.) 2018, p. 13-14.

¹¹⁷⁴ Popović, J., 2021, str. 225.

(EU) 2020/1828 obuhvatila i pravo na naknadu štetu u slučajevima zaštite kolektivnih interesa potrošača, na način da se ne mora pokretati poseban postupak za ostvarivanje tog prava. S obzirom na to da potrošači često trpe štetu usled nepoštenne poslovne prakse trgovaca, ocenjuje se da je posebno važno da postupci kojima se ostvaruje pravo na naknadu štete budu dostupni, naročito u okviru kolektivnih zahteva za obustavljanje nepoštenog poslovanja trgovaca.¹¹⁷⁵ Upravo iz tog razloga nameće se i potreba za dodatnim usklađivanjem Zakona o zaštiti potrošača iz 2021. godine sa rešenjima predviđenim Direktivom (EU) 2020/1828, kojom se državama članicama omogućava da obezbede istovremeno i preventivne i kompenzatorne mehanizme u okviru kolektivne zaštite potrošača. Uvođenje ovakvih rešenja doprinelo bi jačanju pravne sigurnosti, efikasnijoj zaštiti potrošača i većoj usklađenosti domaćeg prava sa savremenim evropskim standardima.

Kada je u pitanju pravo Evropske unije sud ili upravni organ, samo u posebnim okolnostima, umesto naloga za naknadu štete mogu doneti deklarativnu odluku o odgovornosti trgovca prema potrošačima koji su oštećeni povredom prava Evropske unije. Ovo diskreciono ovlašćenje primenjuje se isključivo u uredno obrazloženim slučajevima kada, zbog specifičnosti individualne štete koja je naneta potrošačima, utvrđivanje visine pojedinačne naknade predstavlja složen i neefikasan postupak u okviru predstavničke tužbe. Takva deklarativna odluka može se neposredno koristiti u kasnijim postupcima za naknadu štete, kako u individualnim, tako i u kolektivnim postupcima.¹¹⁷⁶

Zahvaljujući institucionalnim faktorima, regulatorna tela su u povoljnijem položaju za zaštitu javnog interesa, uključujući i kolektivni interes potrošača. Njihova prednost naročito se ogleda u stručnosti, poznavanju tržišta i iskustvu u njegovom nadzoru, što upućuje kako Jovanić ukazuje da je javnopravna zaštita kolektivnog interesa potrošača efikasnija.¹¹⁷⁷

Kako je već ukazano u ranijem delu doktorske disertacije, inspeksijske službe imaju i moraju imati značajnu ulogu, budući da ih potrošači prepoznaju kao prvi organ kome se obraćaju u slučaju povrede svojih prava, ali i zbog njihove uloge u kasnijem nadzoru nad izvršenjem izrečenih mera. Pravilna i dosledna primena instituta kolektivne zaštite, u kombinaciji sa inspeksijskim nadzorom, mogla bi doprineti zakonitom poslovanju i sprečavanju štetnih posledica po potrošače. Pojačana vidljivost organizacija za zaštitu potrošača, preventivno delovanje kroz inspeksijski nadzor, postupanje Ministarstva u slučaju

¹¹⁷⁵ Ivančević, K., 2014, str. 150.

¹¹⁷⁶ Mucha, J., 2019 (a), p. 226.

¹¹⁷⁷ Jovanić, T., 2013 (a), str. 186.

sumnje na povredu kolektivnog interesa, kao i naknadni nadzor inspekcijskih organa, omogućili bi visok stepen kontrole i značajno uticali na ponašanje trgovaca.¹¹⁷⁸

Mrvić Petrović i Jovanović ukazuju da dosledna primena koncepta razdvajanja privatnopravnih i javnopravnih mehanizama zaštite potrošača otežava korišćenje svih prednosti koje nude brzi postupci, poput upravnog i prekršajnog postupka, u cilju postizanja efikasne zaštite interesa pojedinačnog potrošača.¹¹⁷⁹ Potrošač koji se suočava sa „potrošačkim problemom“ upućen je da pokrene parnični postupak radi dobijanja meritorne sudske odluke, pri čemu snosi troškove, rizike produženog trajanja postupka i neizvesnog ishoda.¹¹⁸⁰ Zaštita potrošačkih prava se posredno ostvaruje kroz upravne i prekršajne mehanizme, ali samo u meri u kojoj ostvarivanje javnog interesa odgovara individualnim interesima konkretnog potrošača.¹¹⁸¹ Mrvić Petrović i Jovanović smatraju da je nerealno očekivati da će se potrošač odlučiti za sudski spor u situaciji kada je vrednost robe, prilikom čije kupovine je bio obmanut, niska.¹¹⁸² Zbog toga Mrvić Petrović i Jovanović ukazuju da bi trebalo razmotriti mogućnosti da se *de lege ferenda* unapredi zaštita potrošača kroz upravni i prekršajni postupak.¹¹⁸³ U tom smislu, smatraju da bi bilo korisno proširiti ovlašćenja inspektora, posebno u pogledu otkrivanja nepoštene poslovne prakse, po uzoru na rešenja predviđena slovenačkim zakonodavstvom.¹¹⁸⁴ Pored toga, u uslovima postojeće razdvojenosti modela zaštite potrošačkih prava, Mrvić Petrović i Jovanović ističu da je neophodno obezbediti visoku koordinaciju, kako bi potrošač odmah nakon povrede svojih prava bio upućen na odgovarajući način ostvarivanja svojih prava.¹¹⁸⁵

Vukadinović ukazuje da s obzirom na postojeći model upravnopravne zaštite kolektivnih interesa potrošača koji se ostvaruje kroz postupak pred Ministarstvom, dalji razvoj ove oblasti mogao bi ići u pravcu jačanja uloge potrošačkih organizacija i povećanja informisanosti građana kroz edukativne aktivnosti, uz paralelno uvođenje vanskudskih i onlajn mehanizama za rešavanje potrošačkih sporova.¹¹⁸⁶ Pridružujem se stavu koji je iznela Jerinić, da ovlašćenja koja stoje na raspolaganju organima uprave, kao i posledice koje njihove mere

¹¹⁷⁸ Lilić, S., Toskić, K., 2021, str. 134, 136.

¹¹⁷⁹ Mrvić Petrović, N., Jovanović, S., 2021, str. 154.

¹¹⁸⁰ *Ibid.*

¹¹⁸¹ *Ibid.*

¹¹⁸² *Ibid.*

¹¹⁸³ *Ibid.*

¹¹⁸⁴ *Ibid.*

¹¹⁸⁵ *Ibid.*

¹¹⁸⁶ Vukadinović, S., 2021, str. 254.

proizvode na prava potrošača i zaštitu kolektivnih interesa, i dalje nisu dovoljnog intenziteta da bi u potpunosti mogle da zamene sudsku zaštitu.¹¹⁸⁷

5.5. ZNAČAJ ULOGE ORGANIZACIJA ZA ZAŠTITU POTROŠAČA

Organizacije za zaštitu potrošača mogu biti ovlašćene da pokrenu postupke u ime potrošača, tražeći zabranu određenog postupanja ili naknadu štete. Smatra se da ovaj model, u kome pravo na pokretanje postupka nije isključivo prepušteno potrošačima, rešava neke od uobičajenih problema, poput nedostatka motivacije za pokretanje postupka ili prikupljanja dokaza, a istovremeno izbegava zloupotrebe koje su karakteristične za američki model. Postavlja se pitanje da li su organizacije za zaštitu potrošača kvalifikovane da zastupaju potrošače? Ne nužno, ali je verovatno da poseduju potreban nivo pravne stručnosti i znanja iz oblasti zaštite potrošača kako bi bile sposobne da pokrenu postupak. Prednost ovih organizacija je i u tome što ih potrošači doživljavaju kao subjekte koji zastupaju njihove interese. S druge strane, treba imati u vidu da i organizacije za zaštitu potrošača imaju sopstvene ideološke stavove i prioritete, koji se ne moraju uvek poklapati sa interesima svih potrošača. Na primer, neka organizacija može težiti promociji zaštite životne sredine, dok bi potrošači mogli biti više zainteresovani za finansijske aspekte. Suprotno tome, advokati nemaju ideološku agendu, već su primarno zainteresovani za ostvarivanje svojih honorara, bez obzira na politiku koja je u pitanju. Šta je od ova dva pristupa bolje, ostaje predmet rasprave. Organizacije za zaštitu potrošača često dobijaju finansijska sredstva od svojih članova ili iz javnih fondova, što im daje prednost u pogledu finansiranja postupka, naročito u evropskom kontekstu, gde su naknade advokata u zavisnosti od uspeha (*contingency fees*) zabranjene. Time se rizik za same potrošače minimalizuje, dok se na organizaciju prenosi odgovornost za uspeh postupka. Takođe, organizacijama je lakše da identifikuju, motivišu i obaveste članove grupe jer već raspolažu spiskovima svojih članova. Efikasnost organizacija za zaštitu potrošača zavisi od određenih faktora unutar konkretnog pravnog sistema, koji se mogu znatno razlikovati. U sistemima sa principom *opt in*, koji je češći u evropskom kontekstu, organizacijama je lakše da motivišu svoje članove na učešće jer su oni već prihvatili ciljeve organizacije. Međutim, ukoliko se organizacijama dozvoli da zastupaju i lica koja nisu njihovi članovi, situacija postaje složenija.¹¹⁸⁸

¹¹⁸⁷ Jerinić, J., 2021, str. 119-120.

¹¹⁸⁸ Đurović, M., Kaprou, E., 2021, str. 166.

U evropskim zemljama najveći broj potrošačkih organizacija osnovan je nakon 1989. godine, dok su u našoj zemlji još 1974. godine na republičkom nivou delovala veća potrošača, koja su imala ulogu potrošačke organizacije.¹¹⁸⁹ Organizacije za zaštitu potrošača svakako imaju značajnu ulogu u ostvarivanju prava potrošača na naknadu štete. To je opšte pravilo ne samo u državama članicama Evropske unije, već i u drugim zemljama, da se jasno propisuju kriterijumi i uslovi koji se odnose na ovu ulogu potrošačkih organizacija. Na osnovu analiza i istraživanja sprovedenih u Evropskoj uniji tokom poslednje decenije, kao i na osnovu prakse u pojedinim državama članicama koje primenjuju kolektivnu zaštitu, mogu se izdvojiti sledeće zajedničke prepreke za primenu kolektivne zaštite: visoki troškovi vođenja spora, dugotrajnost sudskih postupaka, formalni zahtevi postojećih mehanizama, složenost sudskih procedura, nedostatak javne podrške u vidu finansijske pomoći za kolektivnu zaštitu, ograničeni finansijski i kadrovski resursi potrošačkih organizacija, nedostatak iskusnih i stručno osposobljenih sudija, kao i nedovoljna informisanost i svest potrošača o njihovim pravima na kolektivnu zaštitu.¹¹⁹⁰

Na ulogu potrošačkih organizacija ukazuje i Protić, naglašavajući da, imajući u vidu relativno malu vrednost potrošačkih sporova u poređenju sa potencijalnim troškovima angažovanja advokata, potrošačke organizacije u praksi preuzimaju ključnu ulogu u pružanju pravne pomoći i podrške potrošačima. Time se dodatno potvrđuje značaj njihove pozicije, o čemu je već bilo reči u prethodnom delu disertacije. Održivo funkcionisanje mreže potrošačkih savetovaništa, međutim, zahteva adekvatno i kontinuirano finansiranje njihovih aktivnosti.¹¹⁹¹

Kada je u pitanju Republika Srbija, značajnu ulogu u informisanju i edukaciji građana imaju i udruženja za zaštitu potrošača. Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine, u čijem je sastavu u trenutku pisanja disertacije (maj 2025. godine) Sektor za zaštitu potrošača, vodi evidenciju udruženja i saveza za zaštitu potrošača, pri čemu se spisak redovno ažurira i javno je dostupan na zvaničnoj internet stranici Ministarstva.¹¹⁹²

Efektiva je jedna od najmlađih potrošačkih organizacija u Srbiji, osnovana 2011. godine, ali je za kratko vreme ostvarila zapažene rezultate. Ima jasno definisane ciljeve, stabilan model finansiranja i transparentan sistem članstva. Svojim članovima, uz plaćanje članarine, nudi savetovanje o kreditima i besplatno sudsko zastupanje. Za razliku od većine drugih potrošačkih organizacija u Srbiji, koje se uglavnom oslanjaju na državne fondove i

¹¹⁸⁹ Ivančević, K., 2014, str. 40.

¹¹⁹⁰ Efremova, V., 2018, p. 586.

¹¹⁹¹ Protić, D., 2020 (a), str. 3.

¹¹⁹² Vukadinović, S., 2021, str. 247.

projektno finansiranje, Efektiva je razvila održiviji model koji joj omogućava pružanje profesionalnih usluga. Zahvaljujući takvoj finansijskoj strukturi, organizacija je imala kapacitete da u februaru 2013. godine podnese prvu kolektivnu tužbu protiv tri banke, osporavajući jednostranu izmenu fiksnog dela kamatne stope i prodaju hipotekarnih kredita indeksiranih u švajcarskim francima.¹¹⁹³ Među razlozima za donošenje ZZP 2021 istaknuta je „potreba za većom odgovornošću i transparentnošću u radu udruženja i saveza udruženja za zaštitu potrošača. Namera zakonodavca bila je da potrošačkim organizacijama obezbedi čvršći pravni okvir za realizaciju njihovih aktivnosti, da unapredi njihove kapacitete i poboljša regionalnu zastupljenost njihovog delovanja.”¹¹⁹⁴

¹¹⁹³ Fejős, A., 2013, p. 256.

¹¹⁹⁴ Karanikić Mirić, M., 2021, str. 11.

VI GLAVA

6. ALTERNATIVNI NAČINI OSTVARIVANJA I ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

6.1. ALTERNATIVNO REŠAVANJE SPOROVA: POJMOVNO ODREĐENJE I OSNOVNE KARAKTERISTIKE

Pojam alternativnog rešavanja sporova nema jedinstveno značenje niti univerzalno prihvaćenu definiciju.¹¹⁹⁵ Alternativno rešavanje sporova postaje sve zastupljeniji način rešavanja pravnih sporova, naročito u međunarodnim trgovinskim odnosima. Radi unapređenja vansudskog i onlajn rešavanja potrošačkih sporova, evropski zakonodavac je 2013. godine usvojio Direktivu 2013/11/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 21. maja 2013. godine o alternativnom rešavanju potrošačkih sporova i izmeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ (u daljem tekstu: Direktiva 2013/11/EU).¹¹⁹⁶ Pored nje značajnu ulogu u ovim postupcima ima i Uredba (EU) br. 524/2013 Evropskog Parlamenta i Veća od 21. maja 2013. o online rešavanju potrošačkih sporova i izmeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ (u daljem tekstu: Uredba (EU) br. 524/2013).¹¹⁹⁷ Ova uredba omogućava pristup alternativnim metodama rešavanja sporova kroz online platformu (*Electronic Consumer Dispute Resolution Platform*) koja omogućava komunikaciju na daljinu između stranaka i nadležnog tela za alternativno rešavanje postupaka.¹¹⁹⁸ Cilj je bio da se putem određenih alata, kojima se može jednostavno pristupiti putem interneta, potrošačima omogući elektronsko onlajn rešavanje sporova koji nastanu sa trgovcem.¹¹⁹⁹ U tom smislu, funkcionisanje ovog sistema omogućeno je uspostavljanjem evropske online platforme za rešavanje potrošačkih sporova, koja potrošačima nudi jedinstvenu tačku za rešavanje online sporova uz pomoć tela uspostavljenih Direktivom 2013/11/EU. Ova tela moraju ispunjavati određene uslove poput

¹¹⁹⁵ Petrović Tomić, N., 2024, *Arbitraža i alternativno rešavanje sporova iz osiguranja i reosiguranja*, Sl. glasnik, Beograd, str. 28.

¹¹⁹⁶ 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).

¹¹⁹⁷ Regulation (EU) no 524/2013 of the european parliament and of the COUNCIL of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR).

¹¹⁹⁸ Cortes, P., 2015, A New Regulatory Framework for Extra-Judicial Consumer Redress: Where We Are and how to Move Forward, *Legal Studies*, Vol. 35, No. 1, p. 8.

¹¹⁹⁹ Ivančević, K., 2014, str. 157-158.

nezavisnosti, stručnosti, efikasnosti i pravičnosti. Ishod postupka mora biti dostupan u roku od 90 dana, a postupci bi trebalo da budu besplatni za potrošače.¹²⁰⁰ Cilj Uredbe jeste da svim evropskim potrošačima, bez obzira na prirodu spora, zemlju porekla potrošača ili mesto nastanka spornog odnosa, omogući pristup nadležnim telima za rešavanje sporova.¹²⁰¹

6.1.1. Alternativni načini rešavanja potrošačkih sporova

Donošenjem Direktive 2013/11/EU uspostavljen je pravni i institucionalni okvir za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, uključujući i sporove iz oblasti potrošačkog osiguranja. Ključni cilj Direktive 2013/11/EU jeste obezbeđivanje pristupa sistemu alternativnog rešavanja sporova, što se smatra jednim od osnovnih elemenata unapređenja zaštite potrošača. Suštinska ideja je da se potrošačima garantuje pravo na alternativno rešavanje sporova, kao vansudska paralela pravu na pravnu zaštitu. U istom pravcu ide i Uredba (EU) br. 524/2013, koja dodatno olakšava pristup mehanizmima alternativnog rešavanja sporova kroz regulisanje rešavanja potrošačkih sporova putem interneta.¹²⁰² Direktiva 2013/11/EU ima poseban značaj jer posredno podstiče razvoj potrošačke arbitraže u državama članicama Evropske unije, uprkos činjenici da u njima tradicionalno postoji određeni otpor prema ovom obliku rešavanja sporova.¹²⁰³ U tom smislu, Direktiva 2013/11/EU i Uredba (EU) br. 524/2013 imaju za cilj da potrošačima obezbede lakši pristup kvalitetnim oblicima alternativnog rešavanja sporova i podstaknu ih da ove mehanizme koriste kao vid pravne zaštite.

U okviru ovih inicijativa, Evropska unija je težila usklađivanju pravila za rešavanje potrošačkih sporova, ali i očuvanju fleksibilnosti u pogledu nacionalnih propisa. Iako su postupci alternativnog načina rešavanja potrošačkih sporova korisni mehanizmi za brže i jeftinije rešavanje sporova, njihova primena i efikasnost zavise od uslova i specifičnih regulativa u svakoj državi članici. Dosadašnja praksa pokazuje da se ovi mehanizmi najčešće koriste za rešavanje sporova koji se odnose na povrede pojedinačnih prava i interesa potrošača.¹²⁰⁴

¹²⁰⁰ Voet, S., 2016, The Implementation of the Consumer ADR Directive in Belgium, P. Cortes (ed.) *The Transformation of Consumer Dispute Resolution in the European Union: A Renewed Approach to Consumer Protection*, Oxford University Press, pp. 2-3.

¹²⁰¹ Ivančević, K., 2014, str. 158.

¹²⁰² Petrović Tomić, N., 2024, str. 53.

¹²⁰³ *Ibid.*

¹²⁰⁴ Mihajlović, B., 2021, Zaštita kolektivnih interesa potrošača kroz oblike alternativnog rešavanja sporova, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 288.

U odnosu između potrošača i trgovca postoji značajna asimetrija u pogledu resursa i znanja o alternativnom rešavanju sporova. Trgovac, zahvaljujući svojim resursima, prethodnom iskustvu i pravnoj podršci, bolje je informisan o mogućnostima rešavanja sporova i može unapred odrediti način rešavanja spora u potrošačkom ugovoru. Potrošač, s druge strane, ima ograničene mogućnosti tako da može samo prihvatiti ili odbiti takav ugovor. Ako alternativni mehanizam rešavanja sporova koji trgovac nudi obezbeđuju pravedno i ekonomično rešavanje, on može doprineti pristupu pravdi za obe strane. Međutim, asimetrija moći često izaziva sumnje u pravičnost arbitraže u potrošačkim sporovima. Posebno se problematizuje punovažnost arbitražnih klauzula u ugovorima između trgovca i potrošača. Dok se arbitražne klauzule ugovorene nakon nastanka spora mogu smatrati punovažnim, unapred određene klauzule koje jednostrano sastavlja trgovac mogu biti nepravične ako stvaraju značajnu neravnotežu u pravima i obavezama stranaka i suprotne su načelu savesnosti i poštenja.¹²⁰⁵

Institucionalni pristup zaštiti potrošača trenutno se menja, prebacujući fokus sa sudske zaštite na izgradnju vansudskih mehanizama koje pružaju potrošačima efikasan način ostvarivanja prava.¹²⁰⁶ Alternativno rešavanje potrošačkih sporova sve je zastupljeniji i efikasniji način rešavanja ovakvih sporova, posebno nakon donošenja i primene Direktive 2013/11/EU. Podsticanje primena metoda alternativnog rešavanja sporova, u kombinaciji sa online komunikacijama, čini se da je najprikladniji pristup za rešavanje potrošačkih pritužbi koje proizilaze iz e-trgovine.¹²⁰⁷ Postupci alternativnog rešavanja sporova u oblasti zaštite potrošača, posebno u kontekstu prekogranične trgovine i e-trgovine, ne mogu se unaprediti bez odgovarajuće tehnološke podrške. Uloga tehnologije u ovim online postupcima je toliko osnovna da je nazvana „četvrtom stranom“, jer pomera, a ponekad i zamenjuje ulogu neutralne treće strane.¹²⁰⁸

Ipak, postavlja se pitanje da li je podsticaj evropskog zakonodavca dovoljan da prevaziđe ukorenjene pravne i institucionalne prepreke koje otežavaju širu primenu arbitraže u potrošačkim sporovima. Dodatni izazov predstavlja i poverenje potrošača u ove mehanizme ukoliko oni ne budu percipirani kao dovoljno nepristrasni i efikasni, postoji opasnost da će se radije odlučivati za sudsku zaštitu, iako je ona često dugotrajna i skupa. S druge strane, i trgovci

¹²⁰⁵ Zdraveva, N., 2025, ADR for Consumer Disputes in the Consumer Protection Legislation of North Macedonia, *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans Trends and Challenges*, Springer, ed. Marc Bungenberg, Goran Koevski, Bianca Böhme, Ljuben Kocev, Mareike Fröhlich, Neda Zdraveva, Vol. 20, p. 258.

¹²⁰⁶ Cortes, P., 2015, p. 1.

¹²⁰⁷ *Ibid.*

¹²⁰⁸ *Ibid.*, p. 8.

moгу pokazati otpor prema potrošačkoj arbitraži, naročito ako procene da bi ona mogla rezultirati nepovoljnijim ishodima u odnosu na sudske postupke. Zbog toga je ključno ne samo formalno uspostaviti mehanizme alternativnog rešavanja sporova, već i raditi na njihovom podsticanju, edukaciji učesnika i izgradnji poverenja u njihovu primenu kako bi oni zaista postali efikasna alternativa sudskom postupku. Za razliku od sudskog postupka, alternativno rešavanje sporova omogućava strankama da same odluče da li će pristupiti postupku, kao i da izaberu metod rešavanja spora koji im najviše odgovara. Pored toga, stranke imaju mogućnost da utiču na izbor treće neutralne strane, na način vođenja samog postupka, njegovo trajanje, visinu eventualnih dodatnih troškova, a što je posebno značajno, one zadržavaju konačnu kontrolu nad donošenjem odluke o ishodu spora.¹²⁰⁹ Nataša Petrović Tomić ukazuje da je osnovni cilj Direktive 2013/11/EU bio otklanjanje tri fundamentalna problema u vezi sa vansudskim obeštećenjem u Evropskoj uniji i to izostanak kriterijuma za ocenu kvaliteta, slaba informisanost potrošača o mehanizmima alternativnih načina rešavanja sporova i neujednačena dostupnost mehanizama alternativnih načina rešavanja sporova u različitim državama članicama.¹²¹⁰ Države članice Evropske unije su dužne da obezbede osnivanje nadležnih tela za alternativno rešavanje postupaka koja će biti dostupna potrošačima besplatno, čime im omogućavaju da koriste različite oblike pravne zaštite bez potrebe za sudskim postupkom.¹²¹¹ Direktiva nalaže državama članicama da obezbede pristup kvalitetnim mehanizmima alternativnog rešavanja sporova kada potrošači pokreću postupak ili podnose pritužbu. Pored trgovaca, potrošačke organizacije i udruženja imaju odgovornost da objavljuju spisak tela alternativnog rešavanja sporova na svojim internet stranicama i drugim adekvatnim sredstvima.¹²¹²

Razlike između ovih tela ogledaju se u načinu njihove organizacije, s obzirom na to da mogu biti uspostavljena na centralnom, regionalnom ili lokalnom nivou, zatim u osnivačkoj strukturi, budući da su neka od njih osnovana kao državni organi, dok su druga organizovana u okviru nevladinog sektora. Takođe, razlikuju se i prema izvorima finansiranja, pri čemu su pojedina tela finansirana iz budžeta, neka od strane privrede, dok određeni modeli funkcionišu na principu samofinansiranja.¹²¹³ Dodatne razlike postoje i u pogledu pravne prirode odluka koje donose, te su u nekim slučajevima odluke neobavezujuće i imaju karakter preporuka i saveta, dok u drugim slučajevima donose obavezujuće odluke ili olakšavaju postizanje

¹²⁰⁹ Ivančević, K., 2014, str. 156.

¹²¹⁰ Petrović Tomić, N., 2024, str. 54.

¹²¹¹ *Ibid.*

¹²¹² *Ibid.*, str. 55-56.

¹²¹³ Mihajlović, B., 2021, str. 295-296.

sporazuma između stranaka.¹²¹⁴ Svaka država članica Evropske unije mora imenovati nadležno telo koje vodi registar tela koja imaju licencu za vođenje postupaka alternativnog rešavanja sporova.¹²¹⁵ Takođe, dužni su da redovno dostavljaju izveštaje o efikasnosti svojih postupaka, uključujući broj primljenih sporova i stopu usklađenosti sa njihovim ishodima, čime se omogućava veća transparentnost i odgovornost u primeni mehanizama alternativnog rešavanja sporova.¹²¹⁶

Prema preambuli i ciljevima Direktive 2013/11/EU, Evropska unija prepoznaje pravo potrošača na alternativno rešavanje sporova kao mehanizam vansudskog rešavanja sporova. Da bi se ovo pravo ostvarilo, član 13. stav 1. Direktive obavezuje države članice da obezbede da trgovci informišu potrošače o telima alternativnog rešavanja sporova sa kojima su povezani. Informacije o dostupnim mogućnostima alternativnog rešavanja sporova moraju biti jasno predstavljene, pristupačne putem internet stranica ili opštih uslova poslovanja, a u slučaju nesuglasica, trgovac je dužan da potrošaču pruži informacije o tome hoće li koristiti te mehanizme, u pisanoj ili elektronskoj formi.¹²¹⁷

Takođe, iako je usmerena ka poboljšanju pristupa pravdi, posebno kroz alternativno rešavanje sporova, uspeh ove inicijative neće zavisiti samo od efikasnosti i nepristrasnosti mehanizama alternativnih načina rešavanja sporova, već i od njihove sposobnosti da se prilagode različitim potrebama potrošača i trgovaca. Potrošači, na primer, mogu biti skeptični zbog nedostatka poverenja u načine alternativnog rešavanja sporova koja se razlikuju od tradicionalnih sudskih postupaka, ili zbog straha od složenosti postupaka. S druge strane, trgovci bi mogli biti oprezni zbog nejasnoća u vezi sa troškovima i posledicama korišćenja mehanizama alternativnih načina rešavanja sporova, kao i zbog bojazni od mogućih gubitaka. Takođe, da bi postupak alternativnog načina rešavanja sporova bio privlačan i uspešan, od ključne važnosti je i njegova dostupnost svim potrošačima, uključujući one sa manjim nivoom digitalne pismenosti ili pristupa tehnologiji. Osim efikasnosti i nepristrasnosti, treba razmotriti i pitanje ravnopravnog pristupa svim korisnicima i transparentnosti samog postupka.

Mihajlović ukazuje na mehanizme alternativnog rešavanja sporova koji mogu biti relevantni za sporove proizašle iz povrede kolektivnih interesa potrošača. Prvi je konsultacija između strana u cilju izbegavanja ili obustave sudskog ili upravnog postupka. Drugi podrazumeva rešavanje spora putem sporazuma o poravnanju i obeštećenju. Treći se odnosi na

¹²¹⁴ Ivančević, K., 2014, str. 158.

¹²¹⁵ Čl. 19. st. 1. u vezi čl. 20. st. 1. Direktive 2013/11/EU.

¹²¹⁶ Petrović Tomić, N., 2024, str. 56.

¹²¹⁷ *Ibid*, str. 56-57.

angažovanje specijalizovanog ombudsmana u postupku zaštite kolektivnih interesa potrošača. Četvrti oblik podrazumeva ulogu regulatornih tela koja nadziru poslovanje trgovaca u određenim sektorima i doprinose zaštiti potrošača i njihovom obeštećenju. Ovi modeli alternativni načini rešavanja sporova su posebno značajni jer su indirektno deo pravnog okvira Evropske unije, a praksa pojedinih država članica pokazuju da njihova primena može doprineti efikasnijem rešavanju kolektivnih potrošačkih sporova.¹²¹⁸ Podsticanje mirnog rešavanja nesuglasica, smanjenje opterećenja sudova, niži troškovi postupka, efikasnost i brzina rešavanja sporova čine alternativno rešavanje potrošačkih sporova pristupačnijim rešenjem za potrošače.¹²¹⁹

Kada je u pitanju alternativno rešavanje potrošačkih sporova u Severnoj Makedoniji nacionalno zakonodavstvo je prošlo kroz značajne izmene u poslednjih nekoliko godina. Glavni razlog za donošenje Zakona o zaštiti potrošača bio je usklađivanje propisa o zaštiti potrošača sa pravnim tekovinama Evropske unije. Kada je reč o potrošačkim sporovima, Zakon uvodi opšte odredbe o vansudskim mehanizmima za rešavanje sporova. Međutim, ne sadrži posebne odredbe koje bi omogućile direktnu transpoziciju Direktive 2013/11/EU. To proizlazi iz činjenice da se pitanja rešavanja sporova tretiraju kao deo procesnog prava, dok je primarni fokus Zakona na regulisanju prava potrošača, a ne na mehanizmima njihove zaštite. Nema relevantnih podataka o primeni ovih odredbi u oblasti zaštite potrošača. Trgovci, sudovi i tela za alternativno rešavanje sporova ne vode statističke evidencije ili ih ne objavljuju, iako su prema različitim zakonima obavezni da to čine.¹²²⁰ Godišnji izveštaj Organizacije za zaštitu potrošača za 2023. godinu pruža uvid u ključne probleme s kojima su se potrošači suočavali u vezi sa robom i uslugama, kao i u ulogu same organizacije u rešavanju sporova.¹²²¹

¹²¹⁸ Mihajlović, B., 2021, str. 296.

¹²¹⁹ Cortes, P., 2015, pp. 114-116.

¹²²⁰ Zdraveva, N., 2025, p. 265.

¹²²¹ Godišnji izveštaj Organizacije za zaštitu potrošača za 2023. godinu pokazuje da je tokom godine sprovedeno 1.523 konsultacije s potrošačima, pri čemu su se najčešće žalbe odnosile na kupovinu robe, posebno kućnih aparata i IT opreme. Oko 22% pritužbi ticalo se usluga, dok su problemi s onlajn kupovinom činili 7% žalbi, uglavnom zbog neusklađenosti robe i nedostatka politike povrata. Organizacija je potrošačima pružala informacije o njihovim pravima i posredovala u rešavanju sporova s trgovcima i pružiocima usluga. Oko 22% pritužbi ticalo se usluga, ravnomerno raspoređenih između privatnog i javnog sektora. U privatnom sektoru, manje od 10% žalbi odnosilo se na turističke usluge i popravke, dok su u javnom sektoru (10%) najčešći problemi bili vezani za snabdevanje električnom energijom, telekomunikacione usluge, toplotnu energiju i komunalne usluge. Mali broj žalbi (44) bio je povezan s finansijskim uslugama, pre svega kreditnim proizvodima banaka, uključujući visoke varijabilne kamatne stope, probleme s karticama i transakcijama, kao i uslugama finansijskih kompanija. Oko 7% pritužbi odnosilo se na onlajn kupovinu, pretežno putem društvenih mreža, gde su potrošači najčešće prijavljivali probleme s neusklađenošću robe i nedostatkom politike povrata. Zdraveva, N., 2025, pp. 265-266.

6.2. ARBITRAŽNI POSTUPCI U CILJU ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

Najformalniji oblik alternativnog rešavanja sporova je arbitraža koja predstavlja privatni postupak rešavanja sporova u kojem nepristrasni arbitar donosi odluku. Odluke u postupcima alternativnog rešavanja sporova mogu biti obavezujuće ili neobavezujuće, u zavisnosti od dogovora strana.¹²²² Sve prisutniji slučajevi masovnih šteta sa prekograničnim elementom, koje rezultiraju velikim brojem istovrsnih tužbenih zahteva, predstavlja karakteristiku savremenih uslova, zbog čega je bilo neophodno razviti nova pravna rešenja koja bi odgovorila izazovima savremenog međunarodnog potrošačkog prometa.¹²²³ Reč je o arbitražnim postupcima u kojima se istovremeno rešava veliki broj tužbenih zahteva koji su isti ili slični u pogledu činjeničnog i pravnog osnova.¹²²⁴ Sve vrste masovnih postupaka koji nisu zasnovani na međunarodnim ugovorima, niti imaju karakteristike američke klasne arbitraže, obuhvataju se pojmom kolektivne arbitraže u shvatanju Stejsi Strong.¹²²⁵ Kolektivna arbitraža predstavlja poseban oblik pravne zaštite većeg broja subjekata.¹²²⁶ Kolektivnu arbitražu odlikuje veoma veliki broj tužilaca koji učestvuju u istom postupku, nalazeći se u istim ili sličnim pravnim i činjeničnim okolnostima.¹²²⁷ U zavisnosti od načina vođenja postupka, kolektivna arbitraža može imati zastupnički ili nezastupnički karakter. Postupak nema zastupnički karakter kada svaki tužilac istupa samostalno i lično ostvaruje zaštitu svog prava pred sudom.¹²²⁸

Nije lako precizno odrediti broj tužbenih zahteva koji bi bio dovoljan da postupak preraste u kolektivnu arbitražu. Do takvog prerastanja dolazi u trenutku kada broj zahteva premaši obim koji bi ograničen broj arbitara mogao da obradi kroz vođenje pojedinačnih arbitražnih postupaka za svaku od tužbi, imajući u vidu raspoložive kapacitete.¹²²⁹ Rešavanje

¹²²² Fröhlich, M., 2025, The Nexus of the Rule of Law and Alternative Dispute Resolution: Who Boosts or Sets Back Whom?, *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans Trends and Challenges*, Springer, ed. Marc Bungenberg, Goran Koevski · Bianca Böhme, Ljuben Kocev, Mareike Fröhlich, Neda Zdraveva, Vol. 20, p. 25.

¹²²³ Stanivuković, M., 2021, Više istovrsnih tužbenih zahteva u međunarodnoj arbitraži i značaj ove pojave za potrošačke sporove, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 261-262.

¹²²⁴ Strong, S. I., 2013, Class, Mass, and Collective Arbitration in National and International Law, *Oxford University Press*, p. 5.

¹²²⁵ *Ibid*, p. 23.

¹²²⁶ Jančićević, D., 2015, Multiparty arbitration—problems and latest developments, *FACTA UNIVERSITATIS-Law and Politics*, Vol. 13, No. 1, p. 38.

¹²²⁷ Hanotiau B., 2006, *Complex Arbitrations – Multiparty, Multicontract, Multi-Issue and Class Actions*, Kluwer Law International, p. 262.

¹²²⁸ Stanivuković, M., 2021, 270.

¹²²⁹ Kabra, R., 2015, Has *Abaclat v Argentina* left the ICSID with a massive problem?, *Arbitration International*, Vol. 31. Issue 3., p. 428.

ovakvih sporova suočava se sa posebnim izazovima, jer su troškovi vođenja postupka, bilo da se radi o sudskom ili arbitražnom mehanizmu, često nesrazmerno visoki u odnosu na vrednost pojedinačnih potrošačkih potraživanja, koja neretko mogu biti vrlo niska.¹²³⁰ Upravo visina troškova predstavlja jedno od ključnih spornih pitanja kada je reč o primeni instituta kolektivne arbitraže u zaštiti kolektivnih interesa potrošača. Ta procesna karakteristika u velikoj meri podseća na izazove koji se javljaju i kod sudskih postupaka u oblasti kolektivne zaštite, te zahteva pažljivo normativno rešavanje kako bi se očuvala dostupnost zaštite i opravdanje za primenu ovog instituta.¹²³¹ Ukoliko se uporede arbitražni i sudski postupak, u oba slučaja može se uočiti problem nesrazmere između visine troškova i vrednosti spornog zahteva, što posebno dolazi do izražaja u masovnim potrošačkim sporovima. Ipak, oba mehanizma, uz adekvatno normativno i organizaciono uređenje, mogu ponuditi efikasnije, brže i često stručnije rešavanje sporova u odnosu na tradicionalne individualne parnične postupke, čime bi se ostvario viši nivo zaštite interesa potrošača.¹²³² Navedeni nedostatak može se prevazići na taj način što se troškovi arbitražnog postupka u okviru kolektivne arbitraže raspodeljuju na veći broj učesnika, takav postupak postaje finansijski pristupačniji i ekonomski isplativiji za stranke.¹²³³

Dodatna sumnja u prikladnost arbitraže u rešavanju potrošačkih sporova proizlazi iz njene prirode kao privatnog mehanizma rešavanja sporova, dok potrošački sporovi, po svojoj prirodi, neretko zadiru u sferu javnog interesa. Naime, kako se u ovim sporovima ne štite samo pojedinačna prava potrošača, već se često odlučuje i o zakonitosti širih poslovnih praksi koje mogu imati posledice po veći broj učesnika na tržištu, postavlja se pitanje da li privatno rešavanje sporova može u celini ispuniti preventivnu funkciju koju ima javnopravna zaštita. Na ovu dilemu ukazuje i Stanivuković, otvarajući pitanje da li arbitrima može biti povereno da na adekvatan način zaštite javni interes u ovakvim sporovima.¹²³⁴ Ova sumnja je, u izvesnoj meri, uporediva sa već ranije analiziranim dilemama koje se u američkom pravnom sistemu javljaju u pogledu uloge advokata u kolektivnim tužbama¹²³⁵, gde postoji opasnost da privatni interesi onih koji vode postupak ne budu uvek potpuno usklađeni sa interesima oštećenih potrošača i zaštitom javnog interesa.

¹²³⁰ Stanivuković, M., 2021, str. 272.

¹²³¹ *Ibid.*

¹²³² *Ibid.*

¹²³³ Radicati di Brozolo, L., Ponzano, F., 2016, Representative Aspects of Mass Claim Proceedings in: Hanotiau, B., Schwartz, E. A. (eds.), *ICC Dossier XIV on Class and Group Actions in Arbitration*, p. 428.

¹²³⁴ Stanivuković, M., 2021, str. 273.

¹²³⁵ Ilić, N., Ristić, B., 2023, Kolektivna zaštita kao instrument politike zaštite konkurencije, Međunarodni naučni skup „Pravo između ideala i stvarnosti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici i Instituta za uporedno pravo*, str. 370.

Još jedan od razloga za podobnost zaštite potrošača u arbitražnim postupcima jeste to što je arbitražno rešavanje spora moguće isključivo na osnovu saglasnosti stranaka¹²³⁶ izražene kroz zaključenje arbitražnog sporazuma¹²³⁷, čime se one odriču prava na ostvarivanje zaštite putem sudskog postupka.¹²³⁸ Zbog toga je važno da se u slučaju potrošačkih sporova utvrdi da je potrošač svesno i slobodno pristao na takvo odricanje od svog osnovnog prava na sudsku zaštitu.¹²³⁹ U najvećem broju slučajeva, opšti uslovi poslovanja predviđaju rešavanje potencijalnih sporova u arbitražnim postupcima i putem drugih alternativnih oblika rešavanja sporova čime se, po pravilu, pristup sudskoj zaštiti pred redovnim nacionalnim sudovima uglavnom zaobilazi.¹²⁴⁰ Vukadinović skreće pažnju na jednu od mogućih opasnosti za potrošače, koja se ogleda u postojanju arbitražne klauzule unete u opšte uslove poslovanja, budući da takva klauzula može predstavljati nepravičnu ugovornu odredbu, čime se dovodi u pitanje njena punovažnost.¹²⁴¹ Prema stavovima pravne teorije, punovažnost arbitražnog rešavanja potrošačkih sporova uslovljena je postojanjem slobodne i informisane saglasnosti potrošača na arbitražu, propisivanjem posebne forme za potrošački arbitražni sporazum, kao i obavezu trgovca da potrošača jasno upozna sa pravnim posledicama takvog sporazuma.¹²⁴² U tom smislu, Vukadinović kao primer dobre prakse ističe rešenje iz hrvatskog zakonodavstva, kojim je onemogućeno da se arbitražna klauzula unosi u opšte uslove poslovanja.¹²⁴³

Kada je reč o arbitražnim postupcima za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, Stanivuković među osnovnim razlozima za objedinjavanje više zahteva u okviru istog postupka ističe uštedu vremena i troškova, veću efikasnost postupka, postizanje ujednačenih odluka, kao i unapređenje pristupa pravdi za učesnike u sporu.¹²⁴⁴ Prema pojedinim shvatanjima, ušteda troškova ostvaruje se i za tuženog, budući da mu se pruža mogućnost da objedini pravne i činjenične osnove svoje odbrane u jedinstvenom postupku.¹²⁴⁵ Naglašava se da tužioci u okviru kolektivne arbitraže imaju ograničeniji uticaj na vođenje postupka i da ne raspolažu istim

¹²³⁶ Vukadinović Marković, J., Popović, V., 2022, (Ne)ugovornice arbitražnog sporazuma kao stranke arbitražnog postupka: teorija grupe kompanija, *Strani pravni život*, 2, str. 192.

¹²³⁷ Detaljnije o tome: Jovičić, K., 2020, Pravna priroda odnosa između arbitara i stranaka: receptum arbitri, *Strani pravni život*, 1, str. 17-28.

¹²³⁸ Član 4. stav 1. Zakona o arbitraži, *Sl. glasnik RS*, br. 46/2006.

¹²³⁹ Stanivuković, M., 2013, Arbitration: Is it a viable option for resolution of consumer disputes in Serbia? in Taboroši S., Bourgoignie, T., Jovanić T. (eds.), *Strengthening Consumer Protection in Serbia*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 234.

¹²⁴⁰ Vukadinović, S., 2020, Arbitražna klauzula u opštim uslovima poslovanja: aktu elne tendencije u međunarodnoj trgovinskoj versus potrošačkoj arbitraži, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 3, str. 382.

¹²⁴¹ *Ibid*, str. 391.

¹²⁴² *Ibid*, str. 396.

¹²⁴³ *Ibid*.

¹²⁴⁴ Stanivuković, M., 2021, str. 275.

¹²⁴⁵ Heiskanen, V. A., 2015, Mass Claims in ICSID Arbitration, in: Kinnear, M., Fischer, G. R. et al. (eds.), *Building International Investment Law: The First 50 Years of ICSID*, Kluwer Law International, p. 524.

stepenom procesne samostalnosti koju bi imali u individualnoj arbitraži.¹²⁴⁶ Vođenje jedinstvenog postupka onemogućava da različiti arbitražni tribunali donesu oprečne odluke u sporovima koji se zasnivaju na istovetnim činjenicama i istom pravu.¹²⁴⁷ Dejstvo arbitražnog sporazuma i arbitražne odluke je od značaja za odgovor na pitanje da li je arbitraža adekvatan mehanizam zaštite kolektivnih interesa potrošača. Arbitražni sporazum i arbitražna odluka deluju *inter partes*. Arbitražni sporazum proizvodi dejstvo prema stranama koje su ga zaključile,¹²⁴⁸ a arbitražna odluka se odnosi samo na subjekte koji su bili stranke u arbitražnom postupku.¹²⁴⁹ Zbog toga Stanivuković ukazuje da se višestranačka arbitraža može sprovesti samo ako su sve stranke obuhvaćene istim arbitražnim sporazumom. Pritom, pojam „isti arbitražni sporazum“ može značiti i više različitih arbitražnih sporazuma, pod uslovom da su međusobno usklađeni.¹²⁵⁰ Stranke mogu da se sporazumeju o izboru arbitara.¹²⁵¹ U tom smislu, Stanivuković ističe da ovo pravo ne može u celosti biti ostvareno u višestranačkim arbitražama, a tim pre još u manjoj meri u kolektivnim arbitražnim postupcima. Razlog tome je činjenica da više tužilaca, iako čine grupu, zajednički imenuju samo jednog arbitra. Ukoliko bi ovlašćenje za imenovanje arbitra bilo povereno predstavniku grupe tužilaca ili njihovom punomoćniku, ostali članovi grupe bili bi obavezani odlukom arbitra na čiji izbor nisu mogli da utiču.¹²⁵²

Kada je reč o pravu Republike Srbije, višestranačka arbitraža nije regulisana Zakonom o arbitraži. Međutim, kako Stanivuković ističe činjenica da zakon ne sadrži izričite odredbe o tome ne znači da više tužilaca ne može pokrenuti postupak arbitraže.¹²⁵³ Pravilnik Beogradskog arbitražnog centra propisuje imenovanje arbitara u slučaju višestranačke arbitraže.¹²⁵⁴ Takođe, Pravilnik Stalne arbitraže propisuje imenovanje zajedničkog arbitra kada se u postupku na strani tužioca ili tuženog javlja više lica.¹²⁵⁵ Pokretanje i vođenje vansudskog postupka rešavanja potrošačkog spora ne isključuje pravo potrošača na sudsku zaštitu, niti utiče na njeno ostvarivanje.¹²⁵⁶ Na pravo potrošača da ostvaruje pravo na naknadu štete u sudskom postupku ne utiče njegovo učešće u vansudskom rešavanju spora.¹²⁵⁷ ZZP 2021 propisuje da se

¹²⁴⁶ Stanivuković, M., 2021, str. 276.

¹²⁴⁷ Heiskanen, V. A., 2015, p. 624.

¹²⁴⁸ Grušić, U., 2020, Subjektivni domašaj arbitražnog sporazuma u srpskom pravu, *Revija kopaoničke škole prirodnog prava*, 2, str. 84.

¹²⁴⁹ Stanivuković, M., 2021, str. 278.

¹²⁵⁰ *Ibid.*

¹²⁵¹ Đukić-Mijatović, M., 2011, Položaj arbitra u arbitražnom postupku - komparativno pravni pregled, *Strani pravni život*, 1, str. 219-220.

¹²⁵² Stanivuković, M., 2021, str. 278.

¹²⁵³ *Ibid.*, str. 281.

¹²⁵⁴ Čl. 18. Pravilnika Beogradskog arbitražnog centra.

¹²⁵⁵ Čl. 19. Pravilnik o stalnoj arbitraži pri privrednoj komori Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2016.

¹²⁵⁶ Čl. 168. st. 1. ZZP 2021.

¹²⁵⁷ Čl. 168. st. 2. ZZP 2021.

potrošački spor može se rešiti i u arbitražnom postupku, ukoliko potrošač i trgovac zaključe arbitražni sporazum nakon što je spor nastao.¹²⁵⁸

U pojedinim državama uspostavljeni su specijalizovani arbitražni organi za rešavanje potrošačkih sporova, što je slučaj, između ostalog, u Portugalu, Mađarskoj i Španiji.¹²⁵⁹ Kolektivna arbitraža se, na primer, razvila u Nemačkoj nakon odluke Saveznog suda (*Bundesgerichtshof*) iz 2009. godine kojom je potvrđeno da su sporovi među članovima privrednih društava podobni za arbitražno rešavanje. Pored toga, u Španiji¹²⁶⁰ kolektivna arbitraža je takođe predviđena za rešavanje potrošačkih sporova koji ne sadrže element inostranosti.¹²⁶¹

Uprkos određenim prednostima koje arbitraža može pružiti, poput uštede troškova i vremena, smatram da je primena arbitraže u zaštiti kolektivnih interesa potrošača ograničena nizom strukturalnih i procesnih nedostataka. Imajući u vid da članovi grupe potrošača nisu uvek u mogućnosti da utiču na izbor arbitra, niti da neposredno učestvuju u oblikovanju toka arbitražnog postupka, to može dovesti do nedostatka legitimnosti i poverenja u rezultat arbitraže, posebno kada je reč o osetljivim sporovima u kojima je reč o zaštiti slabije strane. Uz to, činjenica da arbitražna odluka proizvodi dejstvo isključivo *inter partes* dodatno otežava ostvarivanje šireg kolektivnog efekta koji je cilj postupka ove vrste. Njena efikasnost zavisice pre svega od normativnog i institucionalnog okvira koji bi omogućio transparentan izbor arbitara, pristup informacijama za sve članove grupe i mehanizme kontrole pravičnosti samog postupka. Iako međunarodna praksa beleži određene pokušaje formalizacije kolektivne arbitraže, uključujući specijalizovane institucije u pojedinim državama, domaći pravni okvir tek treba da razmotri tu mogućnost. U tom smislu, arbitraža može imati značajnu ulogu samo ako se pažljivo normira, uvažavajući specifičnosti kolektivnih potrošačkih sporova i osiguravajući procesnu ravnotežu između potrošača i trgovaca.

Smatram da pravni i institucionalni kapaciteti Republike Srbije trenutno nisu dovoljno razvijeni za efikasno sprovođenje kolektivne arbitraže u oblasti zaštite kolektivnih interesa potrošača. Nedostatak zakonskih normi, ograničeno poverenje potrošača u alternativne

¹²⁵⁸ Karanikić Mirić, M., 2021, str. 11.

¹²⁵⁹ Ivančević, K., 2013a, Rešavanje potrošačkog spora pred arbitražom, in Taboroši S., Bourgoignie, T., Jovanić T. (eds.), *Strengthening Consumer Protection in Serbia*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 248-276.

¹²⁶⁰ Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, *Boletín Oficial del Estado*, Número 48, Página 11072, arts 56–62. Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

¹²⁶¹ Stanivuković, M., 2021, str. 267.

mehanizme rešavanja sporova i nepostojanje prakse u ovoj oblasti ukazuju na potrebu za razmatranje i razvijanje ove mogućnosti i edukacijom svih učesnika u postupku.

6.3. ULOGA POTROŠAČKOG OMBUDSMANA U ZAŠTITI KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

U skandinavskim zemljama, a naročito u Švedskoj, institucija specijalizovanih ombudsmana je značajno razvijena, te je još tokom sedamdesetih godina XX veka u tim državama uspostavljena institucija ombudsmana za zaštitu potrošača. Institucija ombudsmana prvi put je uspostavljena u Švedskoj Ustavom iz 1809. godine, a potom je uvedena i u drugim skandinavskim zemljama: u Finskoj Ustavom iz 1919. godine, u Danskoj 1953, a u Norveškoj 1962. godine.¹²⁶² U pojedinim zemljama rešavanje potrošačkih sporova povereno je institucijama ombudsmana, kao što je slučaj u Nemačkoj i Velikoj Britaniji, gde uspešno funkcionišu ombudsmani u oblastima osiguranja i bankarstva.¹²⁶³ U Švedskoj je 1971. godine osnovana prva kancelarija ombudsmana za zaštitu potrošača, dok je u Norveškoj 1972. godine uspostavljen Ombudsman za zaštitu potrošača.¹²⁶⁴ Vukadinović ukazuje da u pojedinim sektorima privrede, naročito u oblasti osiguranja, uspostavljeni su specijalizovani ombudsmani (zaštitnici prava) sa različitim ovlašćenjima. Neki od njih imaju i nadzornu funkciju – bilo nad tržištem, bilo nad primenom kodeksa ponašanja, odnosno kodeksa poslovne etike, uključujući i odredbe opštih uslova poslovanja koji se primenjuju u ugovorima u tim oblastima. Ovakvi specijalizovani ombudsmani uspostavljeni su pored Velike Britanije i Nemačke, i u Poljskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Hrvatskoj i Republici Srpskoj.¹²⁶⁵

Kada je reč o instituciji ombudsmana, posebno je značajano poverenje koje ove institucije uživaju među građanima i izražena praksa građana da traže zaštitu svojih prava i interesa pred ovim institucijama. Nesporno, u oblasti zaštite potrošača iskazuje se potreba za mehanizmom koji se odlukuje efikasnošću, neformalnošću i kapacitetom da odgovori kako na brojne slučajeve povrede invidivudalnih prava, tako i na obrasce ponovljenih i masovnih povreda, karakterističnih za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, uz mogućnost preduzimanja delotvornih mera.¹²⁶⁶ Kako ističe Hodges, primena savremenih tehnologija, naročito elektronskih baza podataka i evidencija o postupcima koji se vode pred ombudsmanom, mogla

¹²⁶² Vukadinović, S., 2021, str. 238.

¹²⁶³ Ivančević, K., 2013b, Specijalizovani ombudsman za zaštitu potrošača, *Pravo i privreda*, br. 4-6, str. 342-356.

¹²⁶⁴ Vukadinović, S., 2021, str. 238, fn. 57.

¹²⁶⁵ *Ibid*, str. 239.

¹²⁶⁶ Protić, D., 2020 (a), str. 3.

bi znatno doprineti prepoznavanju obrazaca u ponavljajućim sporovima, koji ukazuju na povredu interesa većeg broja potrošača.¹²⁶⁷

Otvora se, međutim, i pitanje da li je u postojećem institucionalnom okviru opravdanije razmišljati o uspostavljanju specijalizovanog potrošačkog ombudsmana, kao zasebne institucije posvećene isključivo zaštiti prava potrošača, ili bi se određeni nivo zaštite mogao postići i kroz proširenje nadležnosti postojećeg Zaštitnika građana. Na postojanje mogućnosti za razvoj instituta potrošačkog ombudsmana u domaćem sistemu ukazuje i Vukadinović, ističući da, imajući u vidu već postojeću instituciju Zaštitnika građana u pravnom sistemu Republike Srbije¹²⁶⁸, alternativno rešenje može biti proširenje nadležnosti ovog organa na pitanja iz oblasti zaštite potrošača, na način na koji funkcionišu sektorski i specijalizovani ombudsmani u nekim uporednim pravnim sistemima, naročito u skandinavskim zemljama. Takvo rešenje bi podrazumevalo formiranje posebnog sektora u okviru Zaštitnika građana, sa nadležnostima koje bi odgovarale nadležnostima potrošačkog ombudsmana, uključujući nadzor nad primenom opštih uslova poslovanja i davanje preporuka u vezi sa njihovom primenom. Uzimajući u obzir postojeće institucionalne i ekonomske prilike u Srbiji, ovakvo rešenje bi, kako Vukadinović ukazuje, moglo biti ekonomski racionalnije u ovoj fazi, iako bi, sa aspekta delotvornosti zaštite potrošačkih prava, ipak optimalniji bio model uspostavljanja posebnog i specijalizovanog ombudsmana za zaštitu potrošača, kakav već postoji u pojedinim evropskim pravnim sistemima.¹²⁶⁹

Takođe, Protić ističe da Zaštitnik potrošača predstavlja model potrošačkog ombudsmana koji omogućava sprovođenje postupka zaštite prava, bilo po pritužbi građana, bilo po sopstvenoj inicijativi. Postupak se okončava davanjem preporuke usmerene na otklanjanje utvrđenog nedostatka i pruža okvir za tok postupka i vrstu mera koje bi bile u nadležnosti Zaštitnika potrošača. Postupak bi se inicirao potrošačkom pritužbom, koja bi se podnosila u slučaju prijema odbijenice nakon podnošenja reklamacije, odnosno u drugim situacijama kada dolazi do povrede prava potrošača, a trgovac odbije da uvaži zahtev za otklanjanje nepravilnosti ili da ispuni svoju zakonsku obavezu.¹²⁷⁰ Ako se utvrdi da je zahtev potrošača osnovan, Zaštitnik potrošača bi preporukom zahtevao od trgovca ispunjenje tog zahteva.¹²⁷¹ Na prvom mestu, javlja se mogućnost propisivanja prekršajne kazne za nepoštovanje preporuke, ali pored toga, postoji i mogućnost javnog objavljivanja liste trgovaca

¹²⁶⁷ Hodges, C., 2019, p. 68.

¹²⁶⁸ Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 105/2021.

¹²⁶⁹ Vukadinović, S., 2021, str. 241.

¹²⁷⁰ Protić, D., 2020 (a), str. 3.

¹²⁷¹ *Ibid.*

koji ne poštuju te preporuke.¹²⁷² Kako ukazuje Protić, dejstvo objavljivanja slučajeva povreda prava potrošača iza kojeg stoji nezavisna, stručna javna institucija, kao što bi bio Zaštitnik potrošača, ima svakako veći značaj nego kada to čine pojedinačne potrošačke organizacije ili pojedinci.¹²⁷³ Smatram da se značaj koji Protić ističe već delimično ostvaruje u postojećem zakonodavnom okviru Republike Srbije. Naime, Ministarstvo nadležno za zaštitu potrošača javno objavljuje odluke u kojima je utvrđena povreda kolektivnih interesa potrošača, čime doprinosi transparentnosti i omogućava informisanje javnosti o nepoštenim poslovnim praksama trgovaca. Time se obezbeđuje dodatni preventivni efekat ovih odluka, jer javno izlaganje subjekata koji su prekršili propise ima značajan uticaj na poslovno ponašanje trgovaca. Takođe, Sektor za zaštitu potrošača koji deluje u okviru Ministarstva predstavlja stručan državni organ sa razvijenim kapacitetima i potrebnim nivoom poverenja, čime se dodatno potvrđuje institucionalna osnova za ovakvu praksu. Ipak, ostaje prostor za dalje jačanje ovih mehanizama, naročito u pogledu njihove prepoznatljivosti i dostupnosti širem krugu potrošača.

Na ovu potrebu ukazuje i Ivančević, koji se već duži niz godina zalaže da se i u Republici Srbiji pristupi uspostavljanju specijalizovanog ombudsmana za zaštitu potrošača, po uzoru na skandinavski model.¹²⁷⁴ Razmišljanje o uvođenju institucije potrošačkog ombudsmana u domaće zakonodavstvo predlaže i Vukadinović, polazeći od ocena da položaj potrošača u Srbiji nije u potpunosti zadovoljavajući, naročito u pogledu stvarnih mogućnosti za zaštitu njihovih prava u konkretnim situacijama povreda ili ograničenja od strane trgovaca. Kao najčešći problemi ističu se odbijanje trgovaca da postupe po reklamacijama na robu i usluge, učestale nepoštene poslovne prakse, nepravilne ugovorne odredbe, kao i kršenja obaveza trgovaca koji pružaju usluge od opšteg ekonomskog značaja. U tom kontekstu, Potrošački ombudsman, odnosno Zaštitnik potrošača, posmatra se kao organizacioni model koji bi bio naročito prikladan za davanje preporuka, smernica i drugih instruktivnih oblika uticaja na privredne subjekte i njihovu praksu, u cilju pravilne primene propisa i unapređenja nivoa zaštite potrošača, dok bi nadležnost za izricanje sankcija i dalje ostajala u delokrugu drugih organa i tela.¹²⁷⁵ Kako predlaže Mihajlović, ombudsman, iako načelno ovlašćen za rešavanje individualnih potrošačkih sporova, mogao bi zahvaljujući svom institucionalnom

¹²⁷² *Ibid.*

¹²⁷³ *Ibid.*

¹²⁷⁴ Ivančević, K., 2013b, str. 342, 355. Na ta komparativna iskustva ukazuje i Vukadinović, ističući da se skandinavski model potrošačkog ombudsmana u praksi pokazao kao naročito efikasan u zaštiti potrošačkih prava. O tome videti: Vukadinović, S., 2021, str. 254.

¹²⁷⁵ Vukadinović, S., 2021, str. 240.

položaju i sistematskom uvidu u širi okvir problema s kojima se potrošači suočavaju, da prepoznaje situacije koje ukazuju na povrede kolektivnog interesa.¹²⁷⁶

Značaj institucije ombudsmana u zaštiti kolektivnih interesa potrošača prepoznaje i sama Direktiva (EU) 2020/1828. Naime, u skladu sa njenim odredbama, Evropska komisija je dužna da do 26. juna 2028. godine sprovede evaluaciju o tome da li bi se prekogranične predstavničke tužbe mogle najsvrsishodnije rešavati na nivou Unije osnivanjem Evropskog ombudsmana za predstavničke tužbe za mere zabrane i mere popravljjanja štete.¹²⁷⁷ Na osnovu te evaluacije, Komisija bi trebalo da Evropskom parlamentu, Savetu i Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu podnese izveštaj o glavnim nalazima, praćen, ukoliko se pokaže opravdanim, odgovarajućim zakonodavnim predlogom.¹²⁷⁸ Ova odredba dodatno potvrđuje potrebu za razmatranjem uloge ombudsmana i u domaćem sistemu, ne samo kao pojedinačne zaštite prava, već i kao potencijalnog instrumenta za efikasnije sprovođenje kolektivne pravne zaštite potrošača.

6.4. MEHANIZAM KONSULTACIJA IZMEĐU POTROŠAČA I TRGOVCA KAO SREDSTVO ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

Konsultacije između zainteresovanih strana predstavljaju jedan od najpoznatijih oblika alternativnog rešavanja sporova, naročito kada je reč o povredi kolektivnih interesa potrošača. Konsultacije se sprovode kroz pregovore između zainteresovanih strana u vezi sa predmetom spora, s ciljem njegovog mirnog rešavanja. U praksi, to najčešće podrazumeva da trgovac prizna postojanje nedozvoljene radnje i da se strane sporazumeju o merama za sprečavanje njenog ponavljanja ili pojave sličnih radnji u budućnosti. Konsultacije mogu biti obavezne ili fakultativne, a mogu se obaviti pre ili tokom sudskog ili upravnog postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Uspešno završene konsultacije mogu smanjiti potrebu za pokretanjem ili obustavljanjem postupka zaštite kolektivnih interesa.¹²⁷⁹

Prema Direktivi (EU) 2020/1828 države članice mogu u svoje zakonodavstvo uneti ili zadržati pravila prema kojima kvalifikovani subjekt može zahtevati meru zabrane tek nakon što započne konsultacije sa trgovcem, s ciljem da on prestane sa povredom propisa. Ako trgovac ne prekine s povredom u roku od dve nedelje od prijema zahteva za konsultacije,

¹²⁷⁶ Mihajlović, B., 2021, str. 303.

¹²⁷⁷ Čl. 23. st. 3. Direktive (EU) 2020/1828.

¹²⁷⁸ *Ibid.*

¹²⁷⁹ Mihajlović, B., 2021, str. 296-297.

kvalifikovani subjekt može odmah pokrenuti predstavničku tužbu radi izricanja mere zabrane.¹²⁸⁰ U pravu Republike Srbije ne postoji institut konsultacija između strana u sporu koji nastaje povodom povrede kolektivnog interesa potrošača.¹²⁸¹ Međutim, postoji mehanizam koji omogućava prekid postupka kada trgovac da korektivnu izjavu.¹²⁸² Tom izjavom trgovac se obavezuje da neće nastaviti niti ponoviti radnju ili akt kojim se nanosi šteta kolektivnom interesu potrošača.¹²⁸³ Konsultacije se odnose na konačne mere zabrane za prestanak prakse ili, prema potrebi, zabranu prakse za koju je utvrđeno da predstavlja povredu iz člana 2. stav 1. Direktive (EU) 2020/1828.¹²⁸⁴ Mihajlović s pravom ukazuje da ne postoje prepreke da se u okviru konsultacija između zainteresovanih strana vode pregovori i o sporazumu o poravnanju i obeštećenju potrošača, pri čemu u prilog ovom stavu govori i mogućnost podnošenja predstavničke tužbe kojom se istovremeno zahteva izricanje mera prestanka ili zabrane, kao i mera obeštećenja.¹²⁸⁵ Smatram da ovakav pristup doprinosi efikasnijem rešavanju sporova, posebno u situacijama kada postoji spremnost trgovca na saradnju. Takođe, mogućnost postizanja poravnanja u ranoj fazi postupka može povećati šanse da potrošači zaista ostvare odgovarajuću naknadu u razumnom roku. U praksi, ovi oblici rešavanja sporova se u većini slučajeva realizuju neposrednim pregovorima između strana, bez nužnog angažovanja tela za rešavanje sporova ili posredovanja trećeg lica.¹²⁸⁶ Ovakva jednostavnija procedura dodatno doprinosi ekonomičnosti postupka, jer smanjuje troškove i ubrzava postizanje rešenja, što je od posebnog značaja u kolektivnim potrošačkim sporovima.

6.5. SPORAZUM O PORAVNANJU I OBEŠTEĆENJU POTROŠAČA KAO MEHANIZAM ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

Direktiva (EU) 2020/1828 razrešava dileme u pogledu pravne prirode poravnanja zaključenog u postupcima za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, odnosno u kojoj meri one mogu biti izjednačene sa presudama i kao takve proizvoditi pravno dejstvo u prekograničnim odnosima. Ukoliko je nagodba postignuta u okviru sudski nadziranog postupka i odobrena od strane suda, ona se smatra presudom i proizvodi pravne posledice, posebno u slučajevima kada

¹²⁸⁰ Čl. 8. st. 4. Direktive (EU) 2020/1828.

¹²⁸¹ Mihajlović, B., 2021, str. 298.

¹²⁸² Vukadinović, S., 2021, str. 233.

¹²⁸³ Čl. 175. st. 2. ZZP 2021.

¹²⁸⁴ Čl. 8. st. 4. Direktive (EU) 2020/1828.

¹²⁸⁵ Mihajlović, B., 2021, str. 301. Vid. i: čl. 7. st. 5. Direktive (EU) 2020/1828.

¹²⁸⁶ *Ibid*, str. 302.

je sud prilikom njenog odobravanja vršio suštinsku kontrolu koja prevazilazi puko potvrđivanje privatnog dogovora stranaka.¹²⁸⁷ Radi odobravanja poravnjanja, države članice obezbeđuju da u okviru predstavničke tužbe radi popravljjanja štete, kvalifikovani subjekt i trgovac mogu zajednički predložiti sudu ili nadležnom upravnom organu zaključenje nagodbe kojom se predviđa naknada štete potrošačima na koje se ona odnosi ili sud ili nadležni upravni organ može, nakon konsultacija sa kvalifikovanim subjektom i trgovcem, pozvati strane da u razumnom roku postignu nagodbu kojom bi se potrošačima nadoknadila šteta.¹²⁸⁸ U pitanju je institut koji podrazumeva pregovaranje sa ciljem da se zaključi sporazum o poravnanju i obeštećenju potrošača.¹²⁸⁹ Postignuto poravnanje podleže nadzoru suda ili nadležnog upravnog organa. Sud ili upravni organ ocenjuje da li postoji potreba da se poravnanje odbije ukoliko je ono protivno obavezujućim normama nacionalnog prava ili sadrži odredbe koje nisu izvršive, uzimajući u obzir prava i interese svih strana, a naročito potrošača na koje se poravnanje odnosi. Države članice mogu propisati posebna pravila kojima se sudu ili upravnom organu omogućava da odbiju odobrenje poravnjanja zbog njegove nepravilnosti.¹²⁹⁰ U slučaju da sud ili nadležni upravni organ ne odobri poravnanje, postupak po konkretnoj predstavničkoj tužbi se nastavlja.¹²⁹¹ Svako poravnanje postignuto u okviru predstavničke tužbe radi popravljjanja štete treba da odobri nadležni sud ili upravni organ, osim ako se uslovi poravnjanja ne mogu izvršiti ili su u suprotnosti sa imperativnim normama nacionalnog prava.¹²⁹² Poravnanje koje odobri sud ili nadležni upravni organ ima obavezujuće dejstvo za kvalifikovani subjekt, trgovca i sve potrošače na koje se odnosi.¹²⁹³ Naknada štete ostvarena putem odobrenog poravnjanja ne isključuje pravo potrošača na dodatnu pravnu zaštitu po pravu Evropske unije ili domaćem pravu, ukoliko ta zaštita nije bila obuhvaćena konkretnim poravnanjem.¹²⁹⁴ Direktiva (EU) 2020/1828 propisuje da sporazum o poravnanju i obeštećenju treba podsticati u okviru predstavničkih tužbi za mere popravljjanja štete sa ciljem pružanja pravne zaštite potrošačima koji su pretrpeli štetu.¹²⁹⁵ Takva poravnjanja omogućavaju brže i efikasnije rešavanje potrošačkih sporova, bez potrebe za vođenjem formalnog postupka pred sudom ili organom državne uprave, čime se potrošačima olakšava ostvarivanje prava, a sistem zaštite kolektivnih interesa čini dostupnijim i funkcionalnijim.

¹²⁸⁷ *Ibid*, str. 298.

¹²⁸⁸ Čl. 11. st. 1. Direktive (EU) 2020/1828.

¹²⁸⁹ Mihajlović, B., 2021, str. 298.

¹²⁹⁰ Čl. 11. st. 2. Direktive (EU) 2020/1828.

¹²⁹¹ Čl. 11. st. 3. Direktive (EU) 2020/1828.

¹²⁹² Tač. 55. Preambule Direktive (EU) 2020/1828.

¹²⁹³ Čl. 11. st. 4. Direktive (EU) 2020/1828.

¹²⁹⁴ Čl. 11. st. 5. Direktive (EU) 2020/1828.

¹²⁹⁵ Tač. 53. Preambule Direktive (EU) 2020/1828.

6.6. MEDIJACIJA U FUNKCIJI ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

Pregovori predstavljaju osnovu svih oblika alternativnog rešavanja sporova i zasnivaju se na direktnim razgovorima između strana u cilju postizanja sporazumnog rešenja. Postupak može biti formalan ili neformalan. Strukturiraniji oblik pregovora je medijacija, gde neutralna treća strana (medijator) pomaže učesnicima da postignu uzajamno prihvatljivo rešenje, bez nametanja odluke. Sličan proces je koncilijacija (mirenje), s tim što koncilijator (miritelj) može aktivnije učestvovati predlažući rešenja i uslove nagodbe.¹²⁹⁶ I medijacija i koncilijacija (mirenje) su pregovori koje olakšava treća, neutralna strana, medijator ili miritelj. Za razliku od pregovora, gde se stranke u sporu direktno suočavaju, prisustvo treće neutralne strane u medijaciji i mirenju ima prednost jer uklanja sloj napetosti, posebno kada strankama teško pada uspostavljanje razgovora koji daje rezultate. Za razliku od koncilijacije (mirenja), koje predstavlja formalniji postupak rešavanja sporova, medijacija se odlikuje većom fleksibilnošću i neformalnošću.¹²⁹⁷ Ipak, oba postupka omogućavaju stranama da same odlučuju o ishodu svog spora.¹²⁹⁸ Uprkos ovoj razlici u stepenu formalnosti, medijacija i pomirenje su veoma slični, a granica između njih često nije jasno povučena u literaturi. Ishod medijacije je sporazum koji strane postižu u vezi sa predmetom spora, dok se uloga medijatora, kao neutralnog trećeg lica, ne ogleda u rešavanju spora donošenjem odluke ili nametanju obavezujućeg sporazuma, već u pružanju podrške stranama kako bi uzajamnim dogovorom došle do rešenja.¹²⁹⁹

Kod medijacije, odnosno posredovanja, treće, neutralno lice pomaže stranama u sporu da postignu dogovor tako što ih podstiče da započnu ili obnove dijalog u cilju pronalaženja rešenja koje je prihvatljivo za obe strane. Takvo rešenje ne samo da doprinosi razrešenju konkretnog spora, već omogućava očuvanje i nastavak ličnih ili poslovnih odnosa između strana. Prednost medijacije ogleda se u tome što teži obostranom zadovoljstvu, jer uzima u obzir interese obe strane u postupku.¹³⁰⁰

¹²⁹⁶ Titi, C., 2025, Mediation of Investment Disputes Under the ICSID Mediation Rules: An Overview, *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans Trends and Challenges*, Springer, ed. Marc Bungenberg, Goran Koevski · Bianca Böhme, Ljuben Kocev, Mareike Fröhlich, Neda Zdraveva, Vol. 20, p. 160.

¹²⁹⁷ *Ibid.*

¹²⁹⁸ *Ibid.* Za više videti: Titi, C., Fach Gómez Fach, K., (eds.), Mediation in International Commercial and Investment Disputes, *Oxford University Press*, 2019, (online edn, Oxford Law Pro).

¹²⁹⁹ Pavić, V., Đorđević, M., 2014, Novine u pravnom okviru za ADR u Srbiji, *Harmonius-Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*, str. 257.

¹³⁰⁰ Ivančević, K., 2014, str. 159.

Medijacija je fleksibilan i dobrovoljan način rešavanja sporova, usmeren na postizanje dogovora između stranaka.¹³⁰¹ Njeno uvođenje u srpski pravni sistem u početku je izazvalo otpor, ali je postepeno prihvaćeno, naročito nakon što je Srbija 2003. godine pristupila Savetu Evrope.¹³⁰² Prvi put je medijacija zvanično uvedena u srpsko građansko pravo Zakonom o parničnom postupku iz 2004. godine¹³⁰³, a kasniji propisi, uključujući Zakon o medijaciji iz 2005. godine¹³⁰⁴, precizirali su kako se ona može koristiti u različitim vrstama sporova od imovinskih i privrednih do porodičnih i radnih. Važeći Zakon o posredovanju u rešavanju sporova iz 2014. godine¹³⁰⁵ dodatno je uskladio pravila sa međunarodnim standardima i proširio primenu medijacije na sporove u oblasti zaštite životne sredine i potrošačkih prava. Zakon koristi naziv „posredovanje“ za postupak u kojem strane, bez obzira na njegov naziv, dobrovoljno nastoje da pregovorima, uz pomoć jednog ili više posrednika koji im pomažu da postignu sporazum, reše sporni odnos.¹³⁰⁶

Posredovanje se može koristiti u spornim odnosima u kojima strane mogu slobodno da raspolazu svojim zahtevima, ako drugim zakonom nije propisana isključiva nadležnost suda ili drugog organa.¹³⁰⁷ Zakon o posredovanju u rešavanju sporova precizira vrste sporova koje su pogodne za medijaciju, uključujući imovinske, porodične, privredne, upravne i potrošačke sporove, kao i one u vezi sa zaštitom životne sredine. Međutim, lista nije konačna, pa se posredovanje može koristiti u svim slučajevima gde odgovara prirodi spora i može doprineti njegovom rešenju.¹³⁰⁸ Zakon o zaštiti potrošača propisuje da se za pitanja koja se odnose na vansudsko rešavanje potrošačkog spora a koja nisu regulisana tim zakonom, shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje posredovanje u rešavanju sporova.¹³⁰⁹ Srpsko pravo ne propisuje posebne uslove koje stranke u postupku posredovanja moraju ispuniti, ali se generalno smatra da one mogu raspolagati i imovinskim i neimovinskim pravima, pod uslovom da je to u skladu sa javnim poretком, imperativnim pravilima i običajnim pravilima.¹³¹⁰

¹³⁰¹ Detaljnije o postupku medijacije vid: Petrušić, N., Arscić, J., 2021, *Medijacija: teorija, pravo i praksa*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, Sl. glasnik.

¹³⁰² Popović, D., 2025, *Mediation Mechanisms in Serbian Intellectual Property Law: A Steady Progression, Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans Trends and Challenges*, Springer, ed. Marc Bungenberg, Goran Koevski · Bianca Böhme, Ljuben Koccev, Mareike Fröhlich, Neda Zdraveva, Vol. 20, pp. 226-227.

¹³⁰³ Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 125/2004 i 111/2009.

¹³⁰⁴ Zakon o posredovanju – medijaciji, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2005.

¹³⁰⁵ Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014.

¹³⁰⁶ Čl. 2. Zakona o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014.

¹³⁰⁷ Čl. 3. Zakona o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014.

¹³⁰⁸ Popović, D., 2025, p. 228.

¹³⁰⁹ Čl. 169. ZZP, 2021.

¹³¹⁰ Popović, D., 2025, p. 228.

Postupak medijacije vodi jedan ili više posrednika koje strane u sporu zajednički i sporazumno određuju.¹³¹¹ Ovo načelo autonomije stranaka u izboru posrednika predstavlja važnu prednost medijacije, jer omogućava stranama da biraju osobu od poverenja, sa odgovarajućim stručnim znanjem i nepristrasnim pristupom. Međutim, u kontekstu kolektivnih potrošačkih sporova, gde postoji veliki broj učesnika, postavlja se pitanje praktične izvodljivosti zajedničkog izbora posrednika. Zbog brojnosti grupe i raznolikosti interesa unutar nje, teško je obezbediti efikasan, a istovremeno pravičan izbor posrednika koji bi bio prihvatljiv svim članovima. Dodatni izazov predstavlja činjenica da rešenje postignuto u postupku medijacije može imati posledice i po one potrošače koji nisu neposredno učestvovali u izboru posrednika, niti u samom postupku, što može dovesti u pitanje legitimitet postignutog sporazuma. U kontekstu kolektivne zaštite potrošača, svrsishodno bi bilo predvideti da se pravo izbora posrednika najpre ponudi učesnicima u postupku, ukoliko broj potrošača i okolnosti konkretnog slučaja to omogućavaju. Međutim, imajući u vidu da se u ovim postupcima često radi o velikom broju oštećenih, što može otežati postizanje dogovora o izboru posrednika, korisno je razmotriti da se ovlašćenje za imenovanje posrednika bude povereno organu koji vodi postupak kako bi se postupak nesmetano i efikasno sproveo.¹³¹² Zakon o posredovanju u rešavanju sporova ne reguliše postupak posredovanja u u kontekstu zaštite kolektivnih interesa potrošača. Međutim, u zakonskoj odredbi prepoznaje slučaj kada u postupku posredovanja učestvuje više strana.¹³¹³ Zakon omogućava da strane u sporu pokrenu postupak posredovanja kako pre, tako i nakon započetog sudskog postupka, uključujući i faze postupka po pravnim lekovima, kao i tokom izvršnog postupka.¹³¹⁴ Čak i u slučajevima kada su se strane ugovorom obavezale da će pre obraćanja sudu pokušati da reše spor posredovanjem, one zadržavaju pravo da u svakom trenutku odustanu od tog postupka.¹³¹⁵ Ove zakonske odredbe jasno ukazuju na to da posredovanje ne predstavlja prepreku za ostvarivanje zaštite putem suda, niti isključuje pravo na sudsku zaštitu.

¹³¹¹ Čl. 20. st. 1. Zakona o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014.

¹³¹² Vid: čl. 20. st. 2. Zakona o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014.

¹³¹³ Čl. 24. st. 1. tač. 3. Zakona o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014.

¹³¹⁴ Čl. 30. st. 1 i 2. Zakona o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014.

¹³¹⁵ Čl. 30. st. 3. Zakona o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014.

6.7. POTENCIJAL ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA U POSTUPCIMA ALTERNATIVNOG NAČINA REŠAVANJA SPOROVA

Preporuka Komisije 98/257/EC¹³¹⁶ definiše principe koje moraju ispunjavati tela odgovorna za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova. Iako države članice Evropske unije imaju diskreciono pravo da ovu mogućnost urede u svom nacionalnom zakonodavstvu, Poretti ocenjuje se da je malo verovatno da će naići na značajniji otpor država članica.¹³¹⁷ Imajući u vidu težnju ka olakšanju priznanja stranih presuda donetih u prekograničnim kolektivnim postupcima, ovakvo rešenje može doprineti unapređenju pravne sigurnosti i efikasnijem ostvarivanju zaštite prava potrošača.¹³¹⁸ Alternativni mehanizmi za rešavanje sporova treba da ispunjavaju minimalne uslove regulisane Direktivom 2013/11/EU¹³¹⁹ koji imaju za cilj jačanje poverenja potrošača i pružanje delotvornih alternativnih rešenja u odnosu na sudske postupke.¹³²⁰

Neki sporovi nisu pogodni za rešavanje putem alternativnih mehanizama, posebno oni koji se odnose na isključivo pravna pitanja ili zahtevaju angažovanja veštaka.¹³²¹ Takođe, načini alternativnog rešavanja sporova kod potraživanja manje i srednje vrednosti predstavljaju efikasnu zamenu za sudske postupke, dok se njihova primena pokazuje manje pogodnom u sporovima sa većim novčanim iznosima, koji često zahtevaju složenije procesne radnje i obimnije izvođenje dokaza.¹³²² Takođe, zbog niske vrednosti većine potrošačkih sporova, sudski postupci nisu praktična mogućnost. Sudski postupci su komplikovani, formalni i dugo traju, a koristi od njih obično nisu veće od troškova. Zahvaljujući ovim prednostima, alternativni mehanizmi načini rešavanja sporova stekli su značajnu popularnost u poslovnom okruženju na međunarodnom nivou. Razvoj mehanizama alternativnih načina rešavanja sporova bio je brži u državama gde sudski postupci predstavljaju značajan finansijski teret za građane. U mnogim zemljama troškovi sudskih postupaka, a posebno pravnog savetovanja, često prevazilaze vrednost samog spora, što podstiče traženje alternativnih načina rešavanja

¹³¹⁶ Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes, OJ L 115, 17.4.1998.

¹³¹⁷ Poretti, P., 2019, Collective redress in the European Union: current issues and future outlook, *EU and comparative law issues and challenges series*, 3, p. 356.

¹³¹⁸ *Ibid.*

¹³¹⁹ Princip nezavisnosti - Principle of Independence; Princip transparentnosti - Principle of Transparency; Princip efikasnosti - Principle of Effectiveness; Princip zakonitosti - Principle of Legality; Princip nepristrasnosti - Principle of Impartiality; Princip pravičnosti - Principle of Fairness. Vid: čl. 5-11. Direktive 2013/11/EU.

¹³²⁰ Zdraveva, N., 2025, p. 260.

¹³²¹ Petrović Tomić, N., 2024, str. 28.

¹³²² Ivančević, K., 2014, str. 156.

sporova. Pojam alternativnog rešavanja sporova nema jedinstveno značenje niti univerzalno prihvaćenu definiciju.¹³²³

Prema mom mišljenju, u zaštiti kolektivnih interesa potrošača alternativni mehanizmi rešavanja sporova mogu se suočiti s određenim izazovima, posebno kada je neophodno sprovesti veštačenje. Potrošački sporovi povodom zaštite kolektivnih interesa potrošača često zahtevaju stručno utvrđivanje činjenica, bilo da se radi o kvalitetu proizvoda, nepravilnim ugovornim odredbama ili uticaju određenih nepoštenih poslovnih praksi na potrošače. U takvim situacijama, angažovanje veštaka iz oblasti tehnologije, ekonomije ili zdravstva može biti ključno za pravilno rešavanje spora. Međutim, u postupcima alternativnog rešavanja sporova, naročito u medijaciji, ne postoji garancija da će biti obezbeđeno veštačenje, što može otežati donošenje odluke. Iako arbitraža može pružiti određeni stepen formalnosti, sudski postupak ostaje pouzdaniji u slučajevima kada je stručno mišljenje ključno za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.

Stranke su najbolje upućene u sve činjenice relevantne za postupak, kao i u sopstvene interese u vezi sa njegovim ishodom. Uređen pravni poredak trebalo bi da reguliše mehanizme koji im omogućavaju da samostalno reše spor, bez posredovanja državnih organa, čak i kada su oni u ulozi sudova. Ukoliko su stranke spremne da se sastanu, razmene argumente i sagledaju suprotstavljene stavove u atmosferi dijaloga i smanjenih tenzija, pravni sistem treba da im pruži odgovarajuću tehničku podršku. Suštinska prednost metoda alternativnog rešavanja sporova leži u tome što su oni oblikovani tako da budu prilagođeni interesima učesnika postupka.¹³²⁴ U tom kontekstu, posebno je važno prepoznati da pravni sistem ne bi trebalo da nameće stroge proceduralne okvire koji obeshrabruju stranke da sporazumno reše svoje nesuglasice. Umesto toga, treba insistirati na fleksibilnim mehanizmima koji omogućavaju da se pravda ostvari kroz dijalog, a ne isključivo kroz formalizovane sudske postupke. Pitanje je, međutim, u kojoj meri su stranke zaista osnažene da koriste alternativne metode rešavanja sporova i da li su im dostupni adekvatni resursi i stručna pomoć. Ukoliko pravni sistem ne prepozna potrebu za aktivnim podsticanjem i unapređenjem mehanizama alternativnog rešavanja sporova, postoji opasnost da oni ostanu samo teorijska mogućnost, a ne realna alternativa sudskom postupku.

Pored toga, postupci alternativnog načina rešavanja sporova nude ograničene mogućnosti u pogledu pravnih sredstava. Takođe, neki kompleksni sporovi zahtevaju značajnu

¹³²³ Petrović Tomić, N., 2024, str. 28.

¹³²⁴ *Ibid*, str. 36.

intervenciju ili sveobuhvatna sredstva koja samo sud može da obezbedi. Drugi problem nastaje kod višestranačkih arbitraža, koje mogu da teku samo uz saglasnost svih strana. To možda neće uvek biti moguće zbog suprotstavljenih interesa, što može uticati na kvalitet postupka. Pored toga, većina postupaka alternativnog rešavanja sporova ne uključuje mehanizam za žalbu. Iako to može biti prednost u pogledu uštede vremena i novca, to takođe znači da se pogrešna odluka ne može pravilno ispitati ili ispraviti. Uvođenje mehanizma za žalbu u postupcima alternativnog načina rešavanja sporova mogu poboljšati doslednost odluka i povećati nepristrasnost donosioca odluke, čime bi se unapredio pravni okvir i obezbedila bolja zaštita prava stranaka. Takođe, arbitražni tribunali mogu doneti različite odluke u sličnim slučajevima. Međutim, poslednjih godina postoji sve veća transparentnost u vezi sa objavljivanjem arbitražnih odluka, a neki međunarodni sudovi uzimaju prethodne odluke kao uputstvo za tumačenje prava.¹³²⁵

Mehanizmi poput arbitraže i medijacije pružaju kompanijama mogućnost da prilagode postupak svojim potrebama, čime se postiže veći stepen fleksibilnosti, stručnosti i brzine u rešavanju sporova. Obuhvata različite metode, pri čemu svaka ima svoje specifične procedure i prednosti, ali im je zajednički cilj da omoguće fleksibilnije, efikasnije i manje sukobljen način rešavanja sporova.¹³²⁶ Alternativni načini rešavanja sporova mogu privući mnoge strane, ali važno je da budu svesni mogućih problema u pogledu izvršenja odluka. Neki postupci, poput medijacije, mogu dovesti do neobavezujućih sporazuma, što može izazvati nove sporove ako neka strana ne ispuni postignuti dogovor. Izvršenje odluka zavisi od vrste postupka alternativnog načina rešavanja sporova, jer su arbitražne odluke uglavnom izvršne, dok se izvršenje drugih odluka može razlikovati u zavisnosti od specifičnih uslova postupka. Arbitraža je obično efikasnija jer u većini slučajeva podrazumeva donošenje izvršnih i konačnih odluka.

Izveštaj „*Consumer Conditions Scoreboard*“ za 2023. godinu pokazuje da potrošači u Evropskoj uniji državama članicama doživljavaju vansudske mehanizme rešavanja sporova kao pristupačnije u odnosu na sudske postupke. Naime, 45% ispitanika smatra da je rešavanje sporova sa trgovcima i pružaocima usluga putem vansudskih tela jednostavno, dok je 34% ocenilo sudske postupke na sličan način. Iako se ovaj trend beleži u svim državama članicama, postoje značajne razlike među njima.¹³²⁷ Ovi podaci potvrđuju tendenciju da potrošači u sve većoj meri percipiraju alternativne mehanizme rešavanja sporova kao efikasniji i pristupačniji put do ostvarivanja svojih prava. Po mom mišljenju, upravo ovakva percepcija potrošača

¹³²⁵ Fröhlich, M., 2025, pp. 30-32.

¹³²⁶ *Ibid*, p. 25.

¹³²⁷ Zdraveva, N., 2025, p. 263.

predstavlja važan argument u prilog daljem jačanju i institucionalnom razvijanju vansudskih oblika zaštite potrošačkih prava. Naime, imajući u vidu da je osnovni cilj svakog sistema zaštite potrošača da obezbedi praktično ostvarivanje prava u što većem broju slučajeva, normativna i institucionalna podrška ovim mehanizmima može doprineti smanjenju proceduralnih barijera koje često obeshrabruju potrošače da pokrenu sudski postupak. Pritom, takav razvoj bi trebalo pratiti i sa aspekta očuvanja pravne sigurnosti, kako bi se i kroz alternativne mehanizme obezbedila zaštita osnovnih procesnih garancija potrošača.

Osiguranje efikasne primene zakona i ostvarivanje stvarnog uticaja na tržište ostaju neki od glavnih izazova u oblasti prava zaštite potrošača. To objašnjava zašto se u narednim godinama očekuju dalje inicijative u vezi sa potrošačkim parnicama. Na primer, iako Evropska unija sada ima okvir za kolektivnu zaštitu prava potrošača i tužbe za štetu zbog kršenja antimonopolskih pravila, evropski potrošači i dalje nemaju značajnu zaštitu od anti-konkurentskog ponašanja. Isto važi i za potrošačko alternativno rešavanje sporova, koje uprkos širokom spektru kvalitetnih mehanizama alternativnog rešavanja sporova u Evropskoj uniji, nije u potpunosti zaživelo zbog problema kao što su organizaciona slabost, dobrovoljni karakter učešća i stalni nedostatak svesti i znanja o mehanizmima alternativnog rešavanja sporova.¹³²⁸

U pravnom sistemu Republike Srbije, kako je već ranije ukazano, ne postoje pravila kojima bi bila uređena kolektivna zaštita u sudskom postupku, a takva pravila su još više izostala u oblasti arbitraže.¹³²⁹ Kako ukazuje Stanivuković, kolektivni postupci imaju za cilj ostvarenje dva osnovna interesa. Prvi je vremenski interes, budući da omogućavaju istovremeno rešavanje velikog broja zahteva, čime se ukupno trajanje postupka značajno skraćuje u odnosu na vođenje pojedinačnih sporova. Drugi je ekonomski interes, s obzirom na to da se troškovi postupka raspodeljuju među većim brojem stranaka, čime se smanjuje finansijsko opterećenje za svakog učesnika.¹³³⁰ U tom smislu, smatram da bi razmatranje mogućnosti uvođenja instituta kolektivne arbitraže u pravni sistem Republike Srbije predstavljalo značajan korak u pravcu unapređenja zaštite potrošačkih prava i efikasnijeg rešavanja sporova koji se odlikuju masovnim karakterom. Posebno imajući u vidu sve češće pojave situacija u kojima veliki broj potrošača trpi istu ili sličnu štetu, kolektivna arbitraža bi omogućila objedinjeno i ekonomično rešavanje sporova, čime bi se izbeglo preopterećenje sudova i skratilo trajanje postupaka. Takođe, ovakav model bi mogao doprineti i smanjenju troškova za same potrošače, čime bi im se olakšao pristup pravdi i ostvarivanje njihovih prava,

¹³²⁸ Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, p. 14.

¹³²⁹ Stanivuković, M., 2021, str. 262.

¹³³⁰ *Ibid*, str. 270.

naročito u slučajevima kada pojedinačni iznosi sporova ne bi opravdavali pokretanje individualnih postupaka. Naravno, pri oblikovanju eventualnog normativnog okvira za kolektivnu arbitražu, nužno bi bilo uvesti i odgovarajuće procesne garancije kako bi se obezbedila zaštita slabije strane u postupku i sprečile eventualne zloupotrebe ovog mehanizma, pri čemu bi se mogla koristiti i iskustva komparativnih pravnih sistema u kojima ovakav institut već postoji.

Alternativni mehanizmi rešavanja sporova predstavljaju postupke koji su najčešće brži i manje skupi u odnosu na tradicionalni sudski postupak, doprinoseći smanjenju opterećenja sudova i smanjenju ukupnih pravnih troškova. Ova efikasnost se postiže izbegavanjem dugotrajnih procesnih faza, kao što su izvođenje dokaza, rešavanje pitanja imuniteta, prikupljanje dokaza i sličnih postupaka koji karakterišu vođenje sporova pred nacionalnim sudovima. Pojedine arbitražne institucije omogućavaju vođenje ubrzanih postupaka sa jednim arbitrom i unapred određenim rokovima za rešavanje spora. Međutim, cilj postizanja efikasnosti u pogledu trajanja i troškova postupka postaje sve izazovniji zbog čestih kašnjenja u rešavanju sporova. Osim toga, troškovi alternativnog rešavanja sporova takođe mogu biti visoki, s obzirom na to da stranke snose troškove naknada za arbitre i institucije koje sprovode postupak, kao i dodatne troškove za angažovanje prevodilaca, IT stručnjaka, svedoka i pravnih savetnika. Iako se često naglašava da su sudski postupci povoljniji, treba imati u vidu da i oni podrazumevaju određene troškove, koji su međutim često subvencionisani ili ograničeni od strane države, dok u alternativnom rešavanju sporova stranke same snose celokupan finansijski teret.

Uprkos sličnostima u visini troškova i trajanju postupaka, ove troškove treba posmatrati kao neophodnu cenu za donošenje pravične i pravilne odluke. Jedan od često zanemarenih aspekata je i mogućnost da alternativno rešavanje sporova podrži funkcionisanje formalnog pravosudnog sistema, naročito kroz preuzimanje rešavanja manjih sporova ili onih slučajeva u kojima postoji ustaljena sudska praksa, čime se istovremeno rasterećuju sudovi. Na taj način alternativno rešavanje sporova može doprineti većoj dostupnosti pravde, naročito u sredinama u kojima su formalni pravosudni sistemi nedovoljno razvijeni, preopterećeni ili suočeni sa ograničenim kapacitetima.

Pitanje pristupačnosti povezuje se sa pravom na jednak pristup pravnoj zaštiti i mogućnošću ostvarivanja pravnog leka, bilo pred sudovima, bilo pred drugim mehanizmima rešavanja sporova. Međutim, ovaj sistem često nailazi na teškoće u svojoj efikasnosti, posebno kada sudovi nemaju dovoljno kadrovskih i finansijskih resursa, ili kada su postupci otežani složenim procedurama, visokim troškovima, jezičkim barijerama i nedostatkom

specijalizovanog kadra. U takvim okolnostima, alternativno rešavanje sporova preuzima funkciju tamo gde formalni sudski sistem ne uspeva da u potpunosti ostvari svoju društvenu ulogu.

Dodatno, odluke u alternativnim postupcima rešavanja sporova uglavnom su konačne i ne podležu redovnim pravnim lekovima, osim u slučajevima koji se odnose na proceduralne nepravilnosti, nadležnost ili povredu javnog poretka, što dodatno smanjuje trajanje i ukupne troškove postupka. Alternativno rešavanje sporova podstiče i saradnički pristup stranaka, omogućavajući mirno rešavanje sporova i očuvanje poslovnih odnosa, a u pojedinim slučajevima predstavlja i jedini mehanizam za izbegavanje suđenja pred potencijalno pristrasnim sudovima ili vođenja paralelnih postupaka u više jurisdikcija.

Iako se alternativni mehanizmi rešavanja sporova uglavnom sprovode u privatnom režimu, načelo poverljivosti ne primenjuje se uvek striktno, budući da interes stranaka za transparentnost, kao i zahtevi određenih postupaka, mogu dovesti do javnog objavljivanja odluka, naročito u arbitražnim postupcima.

U pravnoj teoriji se kao perspektivan način za jačanje potrošačkih prava izdvajaju različiti oblici alternativnog rešavanja sporova poput formiranja potrošačkog ombudsmana, specijalizovanih arbitraža u potrošačkim sporovima i vođenja konsultacija i zaključenja sporazuma o poravnanju i obeštećenju.¹³³¹ Reč je o institutima dobro poznatim u uporednom pravu, koji su se u praksi potvrdili kao efikasni i delotvorni instrumenti u oblasti zaštite potrošača.¹³³² Mihajlović primećuje da naučni trendovi na međunarodnom planu idu u pravcu uspostavljanja specijalizovanih ombudsmana za zaštitu potrošača, zbog čega za srpskog zakonodavca ostaje otvoreno pitanje njihove eventualne primene, kao i obima ovlašćenja koja bi im bila poverena.¹³³³ Pojedini autori smatraju da se ova oblast može poboljšati jačanjem institucionalnog okvira za sprovođenje arbitražnih postupaka u potrošačkim sporovima, kao i u sporovima gde je došlo do povrede kolektivnog interesa potrošača. Time se potrošačima može obezbediti brža, efikasnija, delotvornija i pristupačnija zaštita.¹³³⁴

Upravo jedan od ciljeva ZZP 2021 bio je jačanje mehanizama vansudskog rešavanja potrošačkih sporova. Trgovac ima obavezu da učestvuje u postupku vansudskog rešavanja potrošačkog spora.¹³³⁵ Potrošač može inicirati taj postupak tek nakon što prethodno izjavi

¹³³¹ Popović, J., 2021, str. 228.

¹³³² Mihajlović, B., 2021, str. 299.

¹³³³ *Ibid.*

¹³³⁴ Popović, J., 2021, str. 228.

¹³³⁵ Karanikić Mirić, M., 2021, str. 10.

reklamaciju ili prigovor trgovcu.¹³³⁶ Mihajlović ukazuje da se alternativni načini rešavanja potrošačkih sporova odlikuju bržim postupkom, većom efikasnošću, nižim troškovima, kao i podsticanjem mirnog rešavanja spora, čime se dodatno rasterećuju sudovi.¹³³⁷ Kako Hodges ističe, iako su posredovanje i arbitraža gotovo u potpunosti prilagođeni individualnim sporovima, dok se njihova struktura ne prilagodi specifičnostima postupaka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, ne mogu pružiti odgovarajući nivo zaštite koji je u tim slučajevima neophodan.¹³³⁸ Razmatranje mogućnosti uvođenja ombudsmana u pravni okvir zaštite potrošača u Srbiji deluje opravdano. Ipak, dok se ne obezbede uslovi za jasno normiranje njegovog statusa i postupanja, korisno je osloniti se na prednosti drugih oblika alternativnog rešavanja kolektivnih sporova, kao što su konsultacije, s obzirom na to da je reč o institutima koji su već poznati i koji se lako mogu uklopiti u postojeći pravni sistem.¹³³⁹

Alternativni načini rešavanja sporova imaju potencijal da pruže efikasna i fleksibilna rešenja u postupcima zaštite kolektivnih interesa potrošača, ali istovremeno sa sobom povlače i određene rizike koji mogu uticati na pravnu sigurnost i efikasnost zaštite prava potrošača. Problemi poput nejednakog položaja strana, nedostatka formalnih pravnih garancija i izazova u sprovođenju odluka mogu oslabiti mehanizme kolektivne zaštite ako ne postoje adekvatni pravni okviri koji bi osigurali pravičnost postupka i izvršenje donetih odluka. Kako bi se ti rizici umanjili, važno je da ovi postupci u oblasti kolektivne zaštite potrošača budu jasno regulisani i da države obezbede pravnu infrastrukturu koja prepoznaje i garantuje izvršenje njihovih odluka. Takođe, neophodno je da potrošači budu informisani o svojim pravima i mogućnostima alternativnih načina rešavanja postupaka, kao i da imaju pristup nepristrasnim i stručnim posrednicima kako bi se osigurala ravnoteža između strana i zaštita kolektivnih interesa. Efikasno uređenje o alternativnom rešavanju potrošačkih sporova zahteva podatke o strankama, vrstama sporova, trajanju i troškovima postupaka. Međutim, nacionalni zakonodavac ne raspolaže takvim podacima jer ih, osim potrošačkih organizacija, nijedna relevantna institucija ne prikuplja i ne vodi. Zbog toga bi svaka zakonodavna intervencija bila ili teorijska, oslanjajući se na akademske analize, ili praktična, usmerena na specifične potrebe zainteresovanih strana ili usklađivanje sa pravom Evropske unije. Evropsko zakonodavstvo sadrži samo opšte odredbe o dostupnosti mehanizama alternativnog načina rešavanja sporova i njegovoj prednosti u odnosu na sudske postupke, ali ne postoji poseban pravni okvir koji

¹³³⁶ *Ibid.*

¹³³⁷ Mihajlović, B., 2021, str. 292.

¹³³⁸ Hodges, C., 2019, p. 67.

¹³³⁹ Popović, J., 2021, str. 226.

detaljno reguliše ove postupke i njihove principe. Isto tako, treba sagledati položaj trgovaca, njihovu strukturu i prednost u znanju i informacijama u odnosu na potrošače. Samo zakonodavstvo koje obezbedi da sve strane postupak alternativnog rešavanja sporova vide kao pravičan, efikasan i pouzdan mehanizam moći će da ostvari svoj cilj, a to je da alternativno rešavanje potrošačkih sporova postane važan instrument za pristup pravdi.¹³⁴⁰

¹³⁴⁰ Zdraveva, N., 2025, p. 270.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Individualna pravna zaštita tradicionalno predstavlja osnovni mehanizam zaštite u evropskom kontinentalnom pravu i zasniva se na inicijativi samog potrošača da pokrene odgovarajući postupak radi ostvarivanja svojih prava. Ipak, kako teorija, tako i praksa potvrđuju da individualna zaštita često nailazi na ograničenja usled neravnoteže moći između potrošača i trgovaca, složenosti postupaka i troškova koji neretko prevazilaze vrednost samog spora, što otežava ostvarivanje prava u praksi. Upravo iz tih razloga razvijeni su kolektivni mehanizmi zaštite koji omogućavaju delotvornije ostvarivanje potrošačkih prava, naročito u situacijama kada pojedinačno ostvarivanje prava nije dovoljno efikasno.

U disertaciji su postavljene 3 hipoteze. Prva hipoteza se odnosi na efikasnost kolektivne zaštite potrošača u odnosu na individualnu i ona je potvrđena. Kolektivna zaštita potrošača je efikasnija u tom smislu što potrošači mogu da se udruže zajedno kako bi ostvarili svoja prava ili rešili probleme. Kolektivna zaštita potrošača može da poboljša položaj potrošača i da doprinese boljoj zaštiti njihovih prava i interesa.

Hipoteza o efikasnosti kolektivne zaštite potrošača u odnosu na individualnu pravnu zaštitu potvrđena je kroz analizu brojnih faktora koji utiču na položaj potrošača u ostvarivanju svojih prava. Kolektivna zaštita omogućava prevazilaženje problema koji su karakteristični za pojedinačne sporove, kao što su visoki troškovi postupaka, složenost procesnih pravila i pravna neizvesnost, naročito kada su vrednosti pojedinačnih zahteva niske. Udruživanje većeg broja potrošača u zajedničkom postupku doprinosi ne samo delotvornijem ostvarivanju prava, već i preventivnom delovanju prema trgovcima i jačanju pravne sigurnosti na tržištu.

U drugoj hipotezi zauzet je stav da je upravnopravna zaštita kolektivnih interesa potrošača efikasnija u odnosu na sudsku zaštitu i ona nije potvrđena. Hipoteza polazi od toga da su upravni postupci efikasniji, jednostavniji i brži u odnosu na sudske postupke. Uporednopravna analiza evropskih pravnih sistema pokazuje da je većina država članica Evropske unije u svoje zakonodavstvo uvela određene mehanizme sudske kolektivne zaštite prava i interesa potrošača. U Republici Srbiji gde je uvedena upravnopravna zaštita kolektivnih interesa potrošača razvijena je relevantna upravna praksa u ovoj oblasti. Upravnopravna zaštita kolektivnih interesa potrošača predstavlja važan segment ukupnog sistema zaštite potrošača, kojim se obezbeđuje kontrola zakonitosti postupanja trgovaca, sprečavanje povreda prava potrošača i otklanjanje njihovih posledica kroz mehanizme koje sprovode nadležni organi. Za razliku od sudske zaštite, koja se pokreće inicijativom samih subjekata, upravnopravna zaštita

počiva na radu državnih organa, koji postupaju po službenoj dužnosti ili na zahtev, u okviru svojih zakonom datih ovlašćenja. Ovaj oblik zaštite ima posebno značajnu ulogu u situacijama kada je pojedinačnim potrošačima otežano ili onemogućeno da samostalno ostvare zaštitu svojih prava.

Sa stanovišta teorije, organi uprave nadležni za zaštitu potrošača raspolažu značajnim iskustvom, visokim stepenom informisanosti i stručnosti, što ih čini adekvatnim za zastupanje interesa potrošača. U tom kontekstu, pravna teorija često ističe prednosti upravnopravne zaštite, uz obrazloženje da su organi uprave, posebno oni koji vrše tržišni nadzor, zbog poznavanja tržišnih okolnosti i poslovnih praksi, u boljoj poziciji od sudova za procenu konkretnih povreda.

Iako upravnopravna zaštita kolektivnih interesa potrošača ima određene prednosti u pogledu brzine, institucionalne stručnosti i preventivnog efekta, ne može se tvrditi da je ona efikasnija od sudske zaštite. Upravnopravni mehanizmi u domaćem sistemu često nemaju mogućnost odlučivanja o naknadi štete, što predstavlja značajno ograničenje u ostvarivanju prava potrošača. Nadalje, odluke upravnih organa često se ne primenjuju u potpunosti, usled nedostatka mehanizama za njihovo sprovođenje. U tom svetlu, sudska zaštita ima poseban značaj u situacijama koje zahtevaju utvrđivanje složenog činjeničnog stanja, izvođenje dokaza i tumačenje pravnih normi, naročito kada je neophodno nepristrasno razmatranje svih okolnosti konkretnog slučaja. Prema tome, iako upravnopravna zaštita ima važno mesto u sistemu zaštite potrošača, ne može se smatrati sistemski efikasnijom od sudske zaštite, već se istinski napredak može postići tek kroz komplementarnu primenu oba mehanizma, uz jačanje njihovih institucionalnih kapaciteta i međusobnu koordinaciju.

Ove nedostatke moguće je prevazilaziti kroz efikasniju koordinaciju između privatnopravnih i javnopravnih instrumenata zaštite potrošača. Ključna prednost javnopravne zaštite, naročito u savremenom digitalnom okruženju, ogleda se u sposobnosti organa uprave da sprovedu istragu o povredama koje istovremeno pogađaju veliki broj potrošača, čime se postiže veći stepen zaštite i preventivnog delovanja. Zahvaljujući institucionalnim faktorima, regulatorna tela su u povoljnijem položaju za zaštitu javnog interesa, uključujući i kolektivni interes potrošača. Njihova prednost naročito se ogleda u stručnosti, poznavanju tržišta i iskustvu u njegovom nadzoru.

U okviru razmatranja efikasnosti kolektivne zaštite potrošača, posebno mesto zauzima pitanje uloge advokata u ovim postupcima. Uključivanje advokata, posredno, putem kvalifikovanih tela, može značajno doprineti uspešnosti mehanizama kolektivne zaštite, jer profesionalna znanja i strateški pristup zastupanju povećavaju šanse za uspešan ishod spora.

Pri tome, kako se i u teoriji smatra evropski pravni okvir, u kojem bi advokati delovali u okviru nacionalnih procesnih pravila i etičkih standarda, ne mora nužno da preuzima problematična obeležja američkog modela kolektivnih tužbi.

Međutim, ovakav pristup ne sme ostati bez kritičkog razmatranja. U disertaciji je prikazano razmatranje da li je realistično očekivati da će advokati, čak i kada postupaju preko kvalifikovanih tela, uvek prvenstveno biti vođeni interesom zaštite potrošača, a ne sopstvenim profesionalnim interesima. Takođe, postoji rizik da tržišna logika vodi selekciji predmeta prema njihovoj procesnoj isplativosti, što može dovesti do zanemarivanja slučajeva u kojima su pojedinačne štete male, ali sistemski značajne za veliki broj potrošača. Zbog toga angažovanje advokata u kolektivnim postupcima treba da bude strogo uređeno sa jasnim etičkim standardima i ograničenjima u pogledu naknada, kako bi se obezbedilo da javni interes i suštinska zaštita potrošača ostanu u središtu ovih postupaka. Iskustva država članica Evropske unije u primeni sudske zaštite kolektivnih interesa potrošača mogu biti korisna za dalji razvoj ovog mehanizma i u Republici Srbiji, uz prilagođavanje domaćem pravnom i institucionalnom okviru.

Upravo iz tog razloga ključ za balansiranje između profesionalnog angažovanja advokata i zaštite javnog interesa leži u pažljivo normativno uređenom modelu koji kombinuje angažman kvalifikovanih tela sa profesionalnim zastupanjem, uz jasno definisana pravila o transparentnosti i naknadama za zastupanje. Na taj način moguće je iskoristiti profesionalne resurse advokata i obezbediti kvalitetno procesno vođenje kolektivnih postupaka, a istovremeno sprečiti potencijalne zloupotrebe i preterano komercijalizovanje ovih mehanizama. U tom svetlu evropski model, uz odgovarajuće proceduralne garancije i ograničenja, može obezbediti viši stepen efikasnosti kolektivne zaštite potrošača, bez prenosa negativnih aspekata američkog modela *class action*.

Dodatno, bilo bi korisno razmotriti i uvođenje dodatnih instrumenata koji bi osigurali odgovornu i javnom interesu posvećenu praksu advokata u kolektivnim postupcima. Jedno od mogućih rešenja moglo bi biti uspostavljanje posebne evidencije ili registra advokata ovlašćenih za zastupanje u kolektivnim sporovima, pri čemu bi ovlašćenje dobijali oni koji ispunjavaju stroge zahteve stručnosti, profesionalne etike i transparentnosti. Ovlašćenje bi se moglo periodično obnavljati na osnovu prethodnih rezultata i obaveze izveštavanja o visini naplaćenih naknada. Pored toga, deo ostvarenih prihoda od zastupanja u kolektivnim sporovima mogao bi se obavezno uplaćivati u poseban fond namenjen finansiranju kolektivnih tužbi male vrednosti, koje, iako ekonomski manje isplative, imaju značaj za zaštitu tržišnog integriteta i ostvarenje principa pravičnosti. Na taj način bi se uloga advokata sistemski

integrisala u okvir kolektivne zaštite potrošača, uz očuvanje odgovornosti prema javnom interesu i sprečavanje komercijalnih zloupotreba ovih mehanizama.

U savremenom digitalnom okruženju, posebno je važno obezbediti adekvatnu informisanost potrošača o mogućnostima koje im pružaju mehanizmi kolektivne zaštite. Korišćenje dostupnih medijskih i elektronskih kanala omogućava da veći broj oštećenih lica blagovremeno bude obavešten o pokrenutim kolektivnim postupcima i mogućnosti njihovog priključenja, čime se povećava delotvornost same zaštite.

Dugoročno posmatrano, jedinstven i usklađen pristup kolektivnoj zaštiti prava potrošača na nivou Evropske unije neophodan je za izgradnju stabilnog i funkcionalnog sistema koji će se razvijati u skladu sa širenjem tržišta i rastućim društvenim potrebama za zaštitom slabije strane. Odsustvo takvog usklađivanja može dovesti do pravne neujednačenosti i narušavanja poverenja potrošača u sistem zaštite, naročito u prekograničnim situacijama, ostavljajući prostor za zloupotrebe na štetu potrošača. Stoga usklađivanje normativnog okvira i jačanje institucionalnih kapaciteta predstavljaju nužan pravac daljeg razvoja kolektivne zaštite potrošača i u evropskom i u domaćem pravnom sistemu.

Pitanje nadležnosti za vođenje sporova po predstavničkim tužbama u našem pravnom sistemu nameće potrebu za pažljivim normativnim uređenjem, koje će istovremeno obezbediti efikasnost, stručnost i dostupnost sudske zaštite. Pridružujem se stavu koji je predložen u domaćoj teoriji da bi nadležnost za ove sporove trebalo primarno poveriti Privrednom sudu. Ovakvo rešenje bi doprinelo centralizaciji prakse i ujednačavanju sudskih odluka, što je od posebnog značaja za pravnu sigurnost u ovim kompleksnim predmetima. Dodatno, postojeći stručni kapaciteti i specijalizovana odeljenja u ovim sudovima predstavljaju osnov za kvalitetno i stručno odlučivanje o sporovima iz oblasti kolektivne zaštite potrošača.

Ipak, imajući u vidu važnost dostupnosti pravne zaštite i ravnomeran pristup pravdi, bilo bi korisno razmotriti da se nadležnost za vođenje postupaka po predstavničkim tužbama proširi i na osnovne sudove. Na taj način bi se omogućilo pokretanje kolektivnih postupaka i u sredinama u kojima ne postoje privredni sudovi, čime bi se obezbedila veća dostupnost zaštite potrošačima širom zemlje. S obzirom na kompleksnost materije i specifična pravna pitanja koja se u ovim sporovima pojavljuju, neophodno je predvideti dodatnu edukaciju i specijalizaciju sudija osnovnih sudova za vođenje ovih postupaka, kako bi se obezbedio kvalitet odlučivanja i efikasnost procesa.

Analiza upravnopravne zaštite kolektivnih interesa potrošača pokazuje da organi uprave, zahvaljujući svojoj specijalizaciji, iskustvu i poznavanju tržišnih okolnosti, imaju značajne prednosti u brzom identifikovanju i reagovanju na sistemske povrede potrošačkih

prava. Njihova sposobnost da prate tržište u realnom vremenu i da prepoznaju obrasce štetnog ponašanja trgovaca omogućava im da preventivno deluju i blagovremeno spreče dalje povrede prava potrošača. Upravni mehanizmi takođe omogućavaju ekonomičnije i jednostavnije postupanje u fazama ispitivanja povreda prava, što dodatno doprinosi njihovoj funkcionalnoj efikasnosti.

Međutim, upravnopravna zaštita kolektivnih interesa potrošača suočava se sa određenim strukturnim ograničenjima u odnosu na sudsku zaštitu. Ključno ograničenje ogleda se u činjenici da organi uprave, iako mogu utvrditi postojanje povrede prava i izreći određene mere zabrane, ne raspolažu ovlašćenjima za odlučivanje o naknadi štete oštećenim potrošačima. Time ostaje otvoren segment kompenzatorne zaštite, koji je neodvojiv deo pune zaštite prava potrošača. U praksi to znači da i nakon pravosnažnog okončanja upravnog postupka, potrošači moraju pokretati dodatne, često složene individualne sudske postupke kako bi ostvarili naknadu štete.

U tom svetlu, iako upravnopravna zaštita ima važnu ulogu u preventivnom, kontrolnom i korektivnom delovanju, samo sudski mehanizmi mogu obezbediti celovitu zaštitu kroz naknadu štete i direktno ostvarivanje potraživanja oštećenih potrošača. Stoga, za efikasnu zaštitu kolektivnih interesa potrošača neophodna je izgradnja komplementarnog sistema u kome će upravni i sudski mehanizmi funkcionisati u međusobnoj koordinaciji, a sam sudski postupak unapređivati kroz specijalizaciju sudija, procesna pojednostavljenja i dostupne finansijske modele za vođenje sporova.

Analiza pokazuje da alternativni načini rešavanja sporova nesporno imaju određene prednosti u pogledu brzine postupka, nižih troškova i fleksibilnijeg vođenja postupka, naročito u situacijama kada postoji spremnost trgovaca i potrošača na postizanje dogovora. Njihova afirmacija može doprineti rasterećenju sudskih i upravnih organa i povećanju dostupnosti zaštite za potrošače. Međutim, u aktuelnoj praksi u oblasti kolektivne zaštite potrošača, ovi mehanizmi još uvek imaju ograničen značaj i nisu dovoljno razvijeni u meri u kojoj se koriste u individualnim sporovima. Iako bi dalji razvoj i institucionalna podrška alternativnim mehanizmima mogli predstavljati značajan doprinos unapređenju sistema zaštite kolektivnih interesa potrošača, oni ne mogu predstavljati osnovni nosilac zaštite u ovoj oblasti. Osnov sistema zaštite kolektivnih interesa potrošača i dalje mora biti izgrađen na stabilnom sudskom i upravnom okviru, koji će obezbediti pravnu sigurnost, sistemsko sankcionisanje povreda i ostvarivanje prava velikog broja potrošača, dok alternativni mehanizmi treba da funkcionišu kao dopunski instrument u slučajevima kada priroda spora to omogućava.

LITERATURA

Udžbenici i monografije

1. Cigoj, S., 1980, u: Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Blagojević, B. & Krulj, V. (red.). Knjiga I. Beograd.
2. Đurović, M., Micklitz, H.W., 2017, *Internationalization of Consumer Law: A Game Changer*, Springer.
3. Hanotiau, B., 2006, *Complex Arbitrations – Multiparty, Multicontract, Multi-Issue and Class Actions*, Kluwer Law International.
4. Hodges, C., Voet, S., 2018, *Delivering Collective Redress: New Technologies*, Bloomsbury Publishing.
5. Hodges, C., 2008, *The Reform of Class and Representative Actions in European Legal Systems – A New Framework for Collective Redress in Europe*, Oxford, Hart Publishing.
6. Howells, G., Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T., 2018, *Rethinking EU Consumer Law*, Routledge.
7. Ivančević, K., 2014, *Uvod u potrošačko pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union.
8. Jovanović, N., Radović, V., Radović, M., 2023, *Trgovinsko pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
9. Jovićić, K., Vukadinović, S., 2023, *Neizvršenje ugovora, odgovornost i naknada štete*, Beograd, Institut za uporedno pravo.
10. Karanikić Mirić, M., 2024, *Obligaciono pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
11. Milosavljević, B., 2017, *Upravno pravo*, 6. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik.
12. Perović, S., 1980, *Obligaciono pravo*, Beograd: Službeni list SFRJ.
13. Petrović Tomić, N., 2024, *Arbitraža i alternativno rešavanje sporova iz osiguranja i reosiguranja*, Beograd, Službeni glasnik.
14. Petrušić, N., Arscić, J., 2021, *Medijacija: teorija, pravo i praksa*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik.

15. Poznić, B., Rakić-Vodinelić, V., 2015, *Građansko procesno pravo-Sedamnaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, Sl. glasnik.
16. Radović, M., 2022, *Trgovinski poslovi – de lege lata i de lege ferenda*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
17. Rakić-Vodinelić, V., 2015, *Građansko procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik.
18. Simić, J., 2018. *Lekarska greška – Građanska odgovornost zbog lekarske greške*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik.
19. Strong, S. I., 2013, *Class, Mass, and Collective Arbitration in National and International Law*, Oxford University Press.
20. Tasić, Đ., 1941, *Uvod u pravne nauke*, Beograd, Štamparija "Privrednik".
21. Tešić, N., 2022, *Pravo zaštite hipotekarnih potrošača*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
22. Tomić, Z., 2023, *Opšte upravno pravo: organizaciono, materijalno, procesno*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
23. Vodinelić, V., 2017, *Građansko pravo - Uvod u građansko pravo i Opšti deo građanskog prava*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik.

Članci i prilozi u zbornicima

1. Ariyadasa, A., 2019, Misleading Consumers by Unfair Advertising, *Competition Law in Sri Lanka*, dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=3389502> ili <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3389502>.
2. Azar-Baud, M.J., 2020, French Group Action Lawsuits – Between Tradition and Modernity, *European Journal of Consumer Law*, No. 2.
3. Babović, B., 2014, Zaštita kolektivnih interesa potrošača. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. LXII, br. 2.
4. Bajraktarević, D., 2011, Zaštita potrošača na tržištu finansijskih usluga u Bosni i Hercegovini, *Pravna misao*, br. 1–2.

5. Bakardjieva Engelbrekt, A., 2018, Effectiveness and Enforcement of Consumer Law in Sweden, In: Micklitz, H-W, Saumier, G (eds), *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law*, Springer.
6. Bodiřoga, N., 2013, Komentar odluke Ustavnog suda IUz-51/2012 o neustavnosti Glave 36 Zakona o parničnom postupku, *Pravni instruktor*.
7. Božović, B., 2021, Zaštita potrošača u ugovorima zaključenim van poslovnih prostorija i ugovorima zaključenim na daljinu u savremenom međunarodnom privatnom pravu Crne Gore, u: *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija održana 24. oktobra 2020. godine u Beogradu, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
8. Bukovac Puvača, M., 2021, Odgovornost na temelju krivnje i objektivna odgovornost za štetu u odštetnom pravu EU, u: *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
9. Caffagi, F., Micklitz, H. W., 2008, Administrative and Judicial Enforcement in Consumer Protection: The Way Forward, *EUI Working Papers Law*, No. 29.
10. Calabresi, G., Schwartz, K. S., 2011, The Costs of Class Actions: Allocations and Collective Redress in the US Experience, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 32.
11. Calu, M., Stanciu, C., 2018, Collective Redress for Consumers: Toward an EU-Wide Collective Action Mechanism, *Global Economic Observer*, Vol. 6.
12. Cortes, P., 2015, A New Regulatory Framework for Extra-Judicial Consumer Redress: Where We Are and How to Move Forward, *Legal Studies*, Vol. 35, No. 1.
13. Čanović, J., 2020, Intervencijsko dejstvo pravnosnažne presude, *Glasnik prava*, god. XI, br. 2.
14. Ćirić, M., Ignjatović, S., 2014. Analiza komponenti stava u funkciji unapređenja zaštite potrošača u Srbiji. *Marketing*, Vol. 45, No. 3.
15. Dabović Anastasovska, J., 2023, Implementacija novina potrošačkog prava Evropske unije u potrošačke zakone zemalja regije, *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 20, Mostar.
16. De Bruyne, J., Vanleenhove, C., The European Court of Justice's Judgment in the PIP Breast Implant Case: An Occasion to Discuss the Liability of Notified Bodies, *ELSA Malta Law Review*, No. 7.

17. Domurath, I., 2018, The Case for Vulnerability as the Normative Standard in European Consumer Credit and Mortgage Law – An Inquiry into the Paradigms of Consumer Law, *Centre for the Study of European Contract Law, Working Paper Series*, No. 3.
18. Drljević, D., 2022, Zaštita kolektivnih interesa potrošača u pravu Evropske unije, sa posebnim osvrtom na pravo Crne Gore, *Glasnik studenata Univerziteta Crne Gore*.
19. Dukić-Mijatović, M., 2011, Položaj arbitra u arbitražnom postupku – komparativno pravni pregled, *Strani pravni život*, br. 1.
20. Đurović, M., Kaprou, E., 2021, Collective Redress as an Ideal Model of Consumer Redress in the European Union?, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
21. Đurović, M., Riefa, C., 2015, Serbian Consumer Law: Out with the Old, In with the New, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 22, No. 6.
22. Efremova, V., 2013, Towards a Coherent European Approach to Collective Redress: Pros and Cons, *Jačanje zaštite potrošača u Srbiji*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
23. Efremova, V., 2018, Collective Redress in Consumer Protection in South East Europe: Cross-National Comparisons, Issues of Commonality and Difference, *World Academy of Science, Engineering and Technology – International Journal of Law and Political Sciences*, Vol. 12, No. 5.
24. Fairgrieve, D., Howells, G., 2009, Collective Redress Procedures – European Debates, *International and Comparative Law Quarterly*, No. 58(2).
25. Federico, M., 2023, European Collective Redress and Data Protection: Challenges and Opportunities, *Rivista di diritto dei media*, No. 1.
26. Fejős, A., 2013, The Impact of EU Norms and Policies on Consumer Protection Enforcement in Serbia, *Journal of Consumer Policy*.
27. Fröhlich, M., 2025, The Nexus of the Rule of Law and Alternative Dispute Resolution: Who Boosts or Sets Back Whom?, In: Bungenberg, M., Koevski, G., Böhme, B., Kocev, L., Fröhlich, M., Zdraveva, N. (eds.), *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans – Trends and Challenges*, Vol. 20, Springer.
28. Gascón Inchausti, F., 2021, A new European way to collective redress? Representative actions under Directive 2020/1828 of 25 November, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, No. 2.

29. Gaudet, R., 2009, Turning a Blind Eye: The Commission's Rejection of Opt-out Class Actions Overlooks Swedish, Danish and Dutch Experience, *European Competition Law Review*, No. 3.
30. Grušić, U., 2020, Subjektivni domašaj arbitražnog sporazuma u srpskom pravu, *Revija Kopaoničke škole prirodnog prava*, br. 2.
31. Hamul'áková, K., 2019, The Concept of Locus Standi in Collective Protection of Consumer Rights – The Pitfalls of Transposition of European Model into the Czech Legal Order, *International and Comparative Law Review*, Vol. 19, No. 2.
32. Heiskanen, V. A., 2015, Mass Claims in ICSID Arbitration, u: Kinneer, M., Fischer, G. R. et al. (eds.), *Building International Investment Law: The First 50 Years of ICSID*, Kluwer Law International.
33. Hensler, D., 2001, The New Social Policy Torts: Litigation as a Legislative Strategy, *DePaul Law Review*, No. 51(2).
34. Hernández Ramos, C., 2018, Responsabilidad por productos defectuosos en la Unión Europea – Comentarios sobre un antes y un después de la expedición de la Directiva 347 de 1985, *Revista EMercatoria*, Vol. 17, No. 1, Enero–Junio.
35. Hess, Y., 2013, Proposed Collective Redress in Europe in the Perspective of Deterrence of Corporate Wrongdoing, *European Company Law*, Vol. 10, No. 3.
36. Hodges, C., 2010, Collective Redress in Europe: The New Model, *Civil Justice Quarterly*, No. 7.
37. Hodges, C., 2014, Collective Redress: A Breakthrough or a Damp Sqibb?, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 37.
38. Hodges, C., 2019, Collective Redress: The Need for New Technologies, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 42, No. 1.
39. Ilić, N., Ristić, B., 2023, Kolektivna zaštita kao instrument politike zaštite konkurencije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici*, Međunarodni naučni skup „Pravo između ideala i stvarnosti“, Pravni fakultet Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, Institut za uporedno pravo.
40. Incardona, R., Poncibo, C., 2007, The Average Consumer, the Unfair Commercial Practices Directive and the Cognitive Revolution. *Journal of Consumer Policy*, No. 1.
41. Inchausti, F. G., 2021, A New European Way to Collective Redress? Representative Actions under Directive 2020/1828 of 25 November, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union (GPR)*, No. 2.

42. Issacharoff, S., Miller, G. P., 2009, Will Aggregate Litigation Come to Europe?, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 62, Issue 1.
43. Ivančević, K., 2013a, Rešavanje potrošačkog spora pred arbitražom, u: Taboroši, S., Bourgoignie, T., Jovanić, T. (eds.), *Strengthening Consumer Protection in Serbia*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
44. Ivančević, K., 2013b, Specijalizovani ombudsman za zaštitu potrošača, *Pravo i privreda*, br. 4–6.
45. Ivančević, K., 2021, Zaštita potrošača korisnika usluge osiguranja od nepravilnih ugovornih odredaba, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
46. Jakšić, S., Stojanović, S., 2003, Odgovornost proizvođača za nedostatke proizvoda, *Pravni život*, br. 3.
47. Jančiūtė, L., 2019, Data Protection and the Construction of Collective Redress in Europe: Exploring Challenges and Opportunities. *International Data Privacy Law*, Vol. 9, Issue 1.
48. Janićijević, D., 2015, Multiparty arbitration – problems and latest developments, *FACTA UNIVERSITATIS – Law and Politics*, Vol. 13, No. 1.
49. Jelinić, Z., 2014, Instrumenti zaštite kolektivnih interesa i prava u hrvatskom pravu – između stvarne potrebe za jačanjem vladavine prava i efikasnog pravosuđa te mogućih nesnalaženja, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, br. 1.
50. Jerinić, J., 2016, Zapošljavanje u javnom sektoru u Srbiji – doprinos definisanju osnovnih pojmova i analizi pravnog okvira, *Administracija i javne politike*, br. 3.
51. Jerinić, J., 2021, Posebnosti upravnog postupka za zaštitu kolektivnog interesa potrošača, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
52. José Azar-Baud, M., et al., 2024, *Collective Redress: A Compare and Contrast Analysis of Ten Jurisdictions in the European Union*, Digital Freedom Fund.
53. Jovanić, T., 2013 (a), Upravnopravna zaštita potrošača, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, br. 2.
54. Jovanić, T., 2013 (b), Uloga uprave u zaštiti kolektivnih interesa potrošača, u: Bourgoignie, T. & Jovanić, T. (ur.), *Jačanje zaštite potrošača u Srbiji – Liber amicorum Svetislav Taboroši*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
55. Jovanović Zattila, M., 2014, Koncept kolektivne zaštite potrošača – put kojim se ređe ide, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 14.

56. Jovanović, M., 2009, Opšti pogled na koncepte u Kolektivna prava, u: Jovanović, M. (ur.), *Pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije*, Beograd.
57. Jovičić, K., 2016, Specifičnost zaštite potrošača kod ugovora zaključenih na daljinu i van poslovnih prostorija trgovca, *Strani pravni život*, Institut za uporedno pravo, Beograd, br. 1.
58. Jovičić, K., 2020, Pravna priroda odnosa između arbitara i stranaka: receptum arbitri, *Strani pravni život*, Institut za uporedno pravo, Beograd, br. 1.
59. Jovičić, K., 2021, Afera Dieselgate i njen uticaj na kolektivnu zaštitu potrošača u Nemačkoj i Evropskoj uniji, u: *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
60. Juska, Z., 2014, Obstacles in European Competition Law Enforcement: A Potential Solution from Collective Redress, *European Journal of Legal Studies*, Vol. 7, No. 1.
61. Kabra, R., 2015, Has Abaclat v. Argentina left the ICSID with a massive problem?, *Arbitration International*, Vol. 31. Issue 3.
62. Karanikić Mirić, M., 2010, Šta je novo u srpskom (ugovornom) potrošačkom pravu?, u: Lilić, S. (ur.), *Legal capacities of Serbia for European integrations*, Beograd, Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje.
63. Karanikić Mirić, M., 2013, Mehanizmi zaštite zakonom zagarantovanih prava potrošača, u: Lilić, S. (prir.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 3*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
64. Karanikić Mirić, M., 2014, Kolektivna zaštita potrošača u srpskom pravu, *Analiza Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 7.
65. Karanikić Mirić, M., 2018, Odgovornost proizvođača za potencijalni defect, U: Ignjatović, Đ. (ur.), *Kaznena reakcija u Srbiji*, deo VIII, Beograd.
66. Karanikić Mirić, M., 2021, Zakonodavna hiperaktivnost i delotvorna zaštita potrošača, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knj. XI, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
67. Kontić, L., Milosavljević, J., 2019, Zaštita potrošača u Evropskoj uniji i pitanje usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva Republike Srbije, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 69.
68. Krdžić, A. et al., 2023, Collective Redress in Slovenia: Selected Topics and Related Opportunities for Improvement, *Mass Claims: An International Journal with a European Focus*, No. 2.

69. Lazarević, N. et al., 2013, *Studija potrošačke politike u Srbiji: Ka evropskom nivou zaštite potrošača u Srbiji*, Centar za evropske politike, Beograd.
70. Lein, E., et al., 2015, *Collective Redress in Europe: Why and How?*, British Institute of International and Comparative Law.
71. Lilić, S., Toskić, K., 2021, Inspekcijski nadzor i kolektivna zaštita potrošača u upravnom postupku: studija primera na slučaju „Supernova“, u: *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
72. Lončar, Z. J., 2016, Posebni upravni postupci, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4.
73. Madžar, L., 2010, Politika zaštite potrošača u Srbiji sa aspekta politike zaštite potrošača u zemljama EU, *Škola biznisa*, br. 4.
74. Maganić, A., 2020, Pravne posljedice konverzije, *Godišnjak – Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske*, Zagreb, Organizator.
75. Maganić, A., 2023, Predstavničke tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova s IX. Međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća”*, br. 20, Mostar.
76. Manić, S., 2019, Uzročna veza kao uslov odgovornosti medicinskih poslenika, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 84.
77. Marcus, D., 2016, The Public Interest Class Action, *Georgetown Law Journal*, No. 104(4).
78. Marković, V., 2021, Građanskopravna odgovornost lekara zbog stručne (lekarske) greške, *Halo*, br. 1.
79. Meškić, Z., Brkić, A., 2010, Zaštita potrošača od nepravednih ugovornih odredbi – usklađivanje obligacionog prava BIH sa Direktivom 93/13/EEZ, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 5.
80. Mezetović Međić, S., 2021, Aktivna legitimacija u postupcima kolektivne zaštite – ima li mjesta za advokate?, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
81. Micklitz, H. W., Saumier, G. (eds.), 2018, *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law*, Amsterdam, Springer, Vol. 27.
82. Micklitz, H.W., 2007, Collective Private Enforcement of Consumer Law: The Key Questions, *Collective Enforcement of Consumer Law, Securing Compliance in Europe*

- through Private Group Action and Public Authority Intervention*, Groningen, European Law Publishing.
83. Micklitz, H.W., Stadler, A., 2006, Development of collective legal actions in Europe, especially in German civil procedure, *The European Business Law Review*, No. 17(5).
 84. Mićović, A., 2023, Zaštita kolektivnog interesa potrošača, *Pravo i privreda*, br. 1.
 85. Mihajlović, B., 2021, Zaštita kolektivnih interesa potrošača kroz oblike alternativnog rešavanja sporova, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
 86. Miličević, M., 2023, Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača – korak prema djelotvornijoj zaštiti potrošača, *Financije i pravo*, Vol. 11, No. 2.
 87. Milošević, O., Marković, S., Novaković, S., 2021, Zaključenje ugovora o osiguranju, *MEFkon 21 – Inovacije kao pokretač razvoja*, Beograd.
 88. Misita, N., 2008, Zaštita potrošača i tržište finansijskih usluga Evropske unije, *Zbornik radova Aktuelnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 6, Mostar.
 89. Mišćenić, E., 2012, Nepoštene ugovorne odredbe u ugovornom pravu Republike Hrvatske, *Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu – Izbor radova i analiza*, Druga regionalna konferencija, Skoplje.
 90. Mišćenić, E., 2022. Učinkovitost i transparentnost online informiranja potrošača, *Pravna zaštita pojedinaca na jedinstvenom digitalnom tržištu Europske unije*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
 91. Morait, B., 2021, Materijalnopravne i procesnopravne komponente definisanja prava potrošača u Bosni i Hercegovini, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
 92. Mrvić Petrović, N., Jovanović, S., 2021, Prekršajnopravna zaštita potrošača, u: *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
 93. Mucha, J., 2019 (a), Heading Towards an Effective Mechanism for the Protection of Collective Interests of Consumers: Some Comments on the Proposal for a Directive on Representative Actions. *Legislation & Case Law Reviews, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, Vol. 12(20).

94. Mucha, J., 2019 (b), Consumer Protection in Practice – Transnational Comparative Account of Collective Redress Mechanisms, *Humanities and Social Sciences*, vol. XXIV, No. 26(4).
95. Mulcahy, L., 2013, The Collective Interest in Private Dispute Resolution, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 33, No. 1.
96. Nadaždin Defterdarević, M., 2011, Individualna i kolektivna ljudska prava – kontroverze jedne podjele, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu*.
97. Pavić, V., Đorđević, M., 2014, Novine u pravnom okviru za ADR u Srbiji, *Harmonius – Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*.
98. Pavlović, M., 2015, Značaj tužbe za kolektivnu zaštitu interesa i prava, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 3.
99. Petrović Tomić, N., 2017, Nepravične klauzule u osiguranju i Nacrt Građanskog zakonika Srbije, *Tokovi osiguranja*, br. 2.
100. Petrušić, N., 2014, Kolektivna pravna zaštita: evropski pristup, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 68.
101. Piszcz, A., 2017, Compensatory Collective Redress: Will It Be Part of Private Enforcement of Competition Law in CEE Countries?, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, Vol. 10, No. 15.
102. Popović, D., 2025, Mediation Mechanisms in Serbian Intellectual Property Law: A Steady Progression, u: Bungenberg, M., Koevski, G., Böhme, B., Kocev, L., Fröhlich, M., Zdraveva, N. (eds.), *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans – Trends and Challenges*, Vol. 20, Springer.
103. Popović, J., 2021, Insitucionalni okvir kolektivne zaštite potrošača u Republici Srbiji: stanje i perspektive, *Pravni zapisi*, God. XII, br. 1.
104. Popović, J., 2025, Review: Nonperformance of contracts, liability, and compensation for damages, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1.
105. Poretti, P., 2018, Sudska zaštita prava potrošača – (naj)bolji put?, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 39, br. 1.
106. Poretti, P., 2019, Collective Redress in the European Union: Current Issues and Future Outlook, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, No. 3.
107. Pošćić, A., 2004, Zaštita potrošača u hrvatskom pravu – dobar ili loš primjer zakonodavstva, *Pravo i porezi*, br. 9.

108. Pošćić, A., 2006, Nepoštena klauzula u potrošačkim ugovorima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 2.
109. Povlakić, M., Mezetović Međić, S., 2016, Kolektivna zaštita (potrošača) prema pravu Evropske unije i pravu Bosne i Hercegovine, *Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 14, Mostar.
110. Proso, M., Ostojić, F. M., 2023, Zaštita (kolektivnih) interesa i prava potrošača i alternativno rešavanje potrošačkih sporova, *Zbornik radova sa IX Međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava–nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća.*, br. 20, Mostar.
111. Purišević, F., 2009, Načela parničnog i upravnog postupka, *Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka*, Univerzitet Vitez, br. 2.
112. Radicati di Brozolo, L., Ponzano, F., 2016, Representative Aspects of Mass Claim Proceedings, u: Hanotiau, B., Schwartz, E. A. (eds.), *ICC Dossier XIV on Class and Group Actions in Arbitration*.
113. Radonjić, A., 2021, Sudska zaštita kolektivnih interesa potrošača u Evropi - Pouke za pravo Srbije, u: *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
114. Ramos, M. E., 2018, Private Enforcement and Opt-out System Risks, Rewards and Legal Safeguards, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, No. 18.
115. Reich, N., 2018, Vulnerable Consumers in EU Law, In: Leczykiewicz, D. & Weatherill, S. (eds.), *The Images of the Consumer in EU Law: Legislation, Free Movement and Competition Law*, Oxford: Hart Publishing.
116. Revolidis, I., 2023, Collective Redress in Environmental Matters – A Private International Law Perspective Through the Lens of the Dieselgate Scandal, *Lex and Forum*, Vol. 3, No. 3.
117. Rule, C., Rogers, V., Del Duca, L. F., 2010, Designing a Global Consumer Online Dispute Resolution (ODR) System for Cross-Border Small Value – High Volume Claims – OAS Developments, *Uniform Commercial Code Law Journal*, Vol. 42.
118. Savković, V., Dožić, N., 2018, Collective Redress in Consumer Protection in Montenegro, *Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe – Comparative Study*, GIZ, Skopje.
119. Schaub, M. Y., 2017, Wie is consument? *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, No.1.

120. Sekulić, A., 2024, Zaštita potrošača prema Direktivi o reprezentativnim tužbama, *Zbornik radova Izazovi i otvorena pitanja Uslužnog prava*, tom 1, Kragujevac.
121. Sharkey, C. M., 2003, Punitive Damages as Societal Damages, *Yale Law Journal*, Vol. 113, No. 2.
122. Shimp, T., 2010, *Advertising Promotion and Other Aspects of Integrated Marketing Communications*, Business & Economics.
123. Simić, J., 2021, Pacijenti kao potrošači – Šta smo naučili iz slučaja Colin Gee and other v. Depuy International Limited, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
124. Simon, R., 2019, More Efficient Collective Redress Mechanisms? Will the New Deal Directive on Representative Actions for Protecting the Collective Interests of Consumers Improve the Resolution of Mass Harm Situations in the Visegrad 4 Countries, *European Review of Private Law*, No. 6.
125. Smith, V., 2011, Towards a Coherent European Approach to Collective Redress: More Questions than Answers, *Business Law Review*, Vol. 32.
126. Smith, V., 2019, Redress Through Collective Actions in Europe: ELI/UNIDROIT and European Commission Proposals, *Uniform Law Review*, Vol. 24, Issue 1.
127. Solimine, M., Martin, H., 2024, Judicial Review of Settlements Under the Class Action Fairness Act and Deference Due to the Department of Justice and State Attorneys General, dostupno na SSRN: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4974639>.
128. Sorace, F., 2018, Collective Redress in the General Data Protection Regulation: An Opportunity to Improve Access to Justice in the European Union?, *Càtedra Jean Monnet de Dret Privat Europeu*, Working Paper, No. 7.
129. Stanivuković, M., 2013, Arbitration: Is it a viable option for resolution of consumer disputes in Serbia?, u: Taboroši, S., Bourgoignie, T., Jovanić, T. (eds.), *Strengthening Consumer Protection in Serbia*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
130. Stanivuković, M., 2021, Više istovrsnih tužbenih zahteva u međunarodnoj arbitraži i značaj ove pojave za potrošačke sporove, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača* Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
131. Stanković, G., 2012, Intervencijsko dejstvo pravnosnažne presude prema umešaču, *Savremene tendencije u razvoju pravnih sistema država u regionu*, Zbornik radova, Novi Sad.

132. Stanković, L., Đukić, S., Popović, A., 2013, Informisanje potrošača – zaštita od uticaja obmanjujućeg oglašavanja, *Marketing*, vol. 44, br. 1.
133. Steennot, R., 2024, The Transposition of the Representative Actions Directive in Belgium, *Revue européenne de droit de la consommation – European Journal of Consumer Law*, No. 2.
134. Suljević, Dž., Softić, E., Suljević, S., 2018, Kolektivna zaštita kao novi koncept zaštite potrošača u Bosni i Hercegovini, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, br. 22.
135. Taelman, P., Voet, S., 2011, Belgium and Collective Redress: The Last of the European Mohicans, u: Dirix, E., Leleu, Y-H (eds), *The Belgian Reports at the Congress of Washington of the International Academy of Comparative Law*, Bruylant, Brussels.
136. Tang, Z. S., 2011, Consumer Collective Redress in European Private International Law, *Journal of Private International Law*, Vol. 7, No. 1.
137. Tešić, N., 2020, O prirodi i poreklu potrošačke ranjivosti, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, God. LXVIII, No. 3.
138. Titi, C., 2025, Mediation of Investment Disputes Under the ICSID Mediation Rules: An Overview, u: Bungenberg, M., Koevski, G., Böhme, B., Kocev, L., Fröhlich, M., Zdraveva, N. (eds.), *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans – Trends and Challenges*, Vol. 20, Springer.
139. Titi, C., Fach Gómez, K. (eds.), 2019, *Mediation in International Commercial and Investment Disputes*, Oxford University Press, (online edn, Oxford Law Pro).
140. Tošić, I., Misailović, J., 2022 (a), Regulativa o zaštiti podataka o ličnosti kao mehanizam zaštite potrošača usluga osiguranja, *Zbornik radova 35. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, Kopaonik 13.-17. decembar.
141. Tošić, I., Misailović, J., 2022 (b), Odgovornost zdravstvene ustanove za greške svojih zaposlenih (lekarska greška) i osiguranje od odgovornosti, *Pravo i privreda*, br. 4.
142. Tošić, I., Novaković, O., 2022, Zaštita potrošača usluga osiguranja – analiza zakonodavnog okvira Republike Srbije, *Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje*, Institut za uporedno pravo, Udruženje za odštetno pravo, Pravosudna akademija, Beograd, Valjevo.
143. Tošić, I., Popović, J., 2025, Od klika do polise: Pravni aspekti zaštite potrošača usluga osiguranja kod ugovaranja na daljinu, *Pravo i privreda*, 2.
144. Tzakas, D.P.L., 2011, Effective Collective Redress in Antitrust and Consumer Protection Matters: A Panacea or a Chimera?, *Common Market Law Review*, Kluwer Law International.

145. Tzankova, I., Kramer, X.E., 2021, From Injunction and Settlement to Action: Collective Redress and Funding, in: Uzelac, A., Voet, S. (eds), *Class Actions in Europe. Holy Grail or a Wrong Trail?*, Springer.
146. Vandenbussche, W., Taelman, P., 2024, Consumer Protection Proceedings, Institute for Civil Procedure, Ghent University, *Comparative Procedural Law and Justice*.
147. Veljković, S., 2013, Zaštita potrošača u Republici Srbiji u procesu pridruživanja u Evropskoj uniji, *Marketing*, Vol. 44, No. 1.
148. Verbruggen, P., Van Leeuwen, B., 2018, The Liability of Notified Bodies Under the EU's New Approach: The Implications of the PIP Breast Implants Case, *European Law Review*, Vol. 43, Issue 3.
149. Visscher, L., Faure, M., 2021, A Law and Economics Perspective on the EU Directive on Representative Actions, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 44, No. 3.
150. Voet, S., 2014, European Collective Redress: A Status Quaestionis, *International Journal of Procedural Law*, No. 4(1).
151. Voet, S., 2015, Consumer Collective Redress in Belgium: Class Actions to the Rescue?, *European Business Organization Law Review*, Vol. 16.
152. Voet, S., 2016, The Implementation of the Consumer ADR Directive in Belgium. In: Cortes, P. (ed.), *The Transformation of Consumer Dispute Resolution in the European Union: A Renewed Approach to Consumer Protection*. Oxford: Oxford University Press.
153. Vujisić, D., Rapajić, M., 2021, Oblici zaštite prava potrošača, *Pravo i privreda*, br. 3.
154. Vujisić, D., Rapajić, M., 2022, Kolektivna zaštita interesa potrošača (Pravo Evropske unije i Srbije), *Pravo i privreda*, br. 4.
155. Vukadinović Marković, J., Popović, V., 2022, (Ne)ugovornice arbitražnog sporazuma kao stranke arbitražnog postupka: teorija grupe kompanija, *Strani pravni život*, br. 2.
156. Vukadinović, R., 2021, O kolektivnim tužbama zbog povrede EU prava konkurencije, u: *Zbornik radova Aktuelnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 18, Mostar.
157. Vukadinović, R., Vukadinović-Marković, J., 2018, EU paket novih podsticaja za potrošače, *Pravni život*, br. 12.
158. Vukadinović, S., 2020, Adhezioni ugovori u francuskom pravu, *Strani pravni život*, god. LXIV, br. 1.

159. Vukadinović, S., 2020, Arbitražna klauzula u opštim uslovima poslovanja: aktuelne tendencije u međunarodnoj trgovinskoj versus potrošačkoj arbitraži, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 3.
160. Vukadinović, S., 2021, Mehanizmi kolektivne zaštite potrošača od nepravinih ugovornih odredaba, *Zbornik radova Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, Međunarodna naučna konferencija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
161. Vukadinović, S., 2021, Pravnoteorijske karakteristike i pravnodogmatski razvoj nemačkog prava opštih uslova poslovanja, *Strani pravni život*, 3.
162. Vukadinović, S., 2022, Evropsko potrošačko pravo i njegov uticaj na razvoj potrošačkog prava Srbije, *65 godina od Rimskih ugovora: Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije*, Institut za uporedno pravo.
163. Vukadinović, S., 2023, Nepravine ugovorne odredbe, međunarodni, evropski i nacionalni nivo regulative i zaštite, u: Petrović, Z., Čolović, V., Obradović, D., (ur.), *Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje*, Beograd, Valjevo, Institut za uporedno pravo, Udruženje za odštetno pravo, Pravosudna akademija.
164. Vukadinović, S., 2024. Predstavničke tužbe za naknadu štete i zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača: povodom novog zakonskog rešenja iz regiona, *Zbornik radova sa Savetovanja pravnika*, Budva, 6–9. jun.
165. Vukadinović, S., 2025, Arhivski uvidi u nastajanje i razvoj sistema zaštite potrošača u Evropskoj uniji, *Zbornik radova sa Savetovanja pravnika*, Budva.
166. Vukadinović, S., Jovičić, K., 2024, Razvoj transparentnosti u javnom i privatnom (ugovornom) pravu: od zahtjeva ka načelu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 3.
167. Vuković, Z., 2023, Određivanje pojma nepravine ugovorne odredbe, *Zbornik radova Usklađivanje pravnog Sistema Srbije sa standardima EU*, Kragujevac.
168. Vukušić, I., Kanceljak, I., 2024, Određeni aspekti prekršajnogprave zaštite potrošača, *Pravni Vjesnik*, god. 40, br. 1.
169. Waddington, L., 2013. Reflections on the Protection of ‘Vulnerable’ Consumers Under EU Law, *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, No. 2.
170. Wagner, G., 2011, Collective Redress – Categories of Loss and Legislative Options, *Law Quarterly Review*, Vol. 127.
171. Warin, C., 2019, Individual Rights and Collective Interests in EU Law: Three Approaches to a Still Volatile Relationship, *Common Market Law Review*, Kluwer Law International, No. 56.

172. Zdraveva, N., 2012, Definicija nepoštenih ugovornih odredbi, lista, uloga sudova, *Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu – Izbor radova i analiza*, Druga regionalna konferencija, Skoplje.
173. Zdraveva, N., 2025, ADR for Consumer Disputes in the Consumer Protection Legislation of North Macedonia, u: Bungenberg, M., Koevski, G., Böhme, B., Kocev, L., Fröhlich, M., Zdraveva, N. (eds.), *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans – Trends and Challenges*, Vol. 20, Springer.
174. Zembrzuski, T., 2023, Evolvment of Consumer Rights Protection in Polish Judicial Proceedings: New Separate Proceedings, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj 98, godina LXII.
175. Zoroska Kamilovska, T., Shterjova Dushkovska, T., 2023, Is It Still Too Early for Collective Redress in Arbitration? – The Boundaries and Opportunities in European Perspectives, *Frontiers in Law*, Vol. 2.
176. Zoroska Kamilovska, T., Shterjova, T., 2014, Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u Republici Makedoniji, *Pravo – teorija i praksa*, br. 07–09.

Doktorske disertacije i master radovi

1. Ivančević, K., 2010, *Pravna zaštita potrošača korisnika usluge osiguranja i bankarske usluge*, doktorska disertacija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
2. Milojević, G., 2021, *Osnovi za podizanje tužbe za naknadu štete u ekološkom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd.
3. Perinčić, D., 2016, *Kršenje prava intelektualne svojine i drugi oblici antikonkurencijskih ponašanja i njihov uticaj na pravo potrošača*, doktorska disertacija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
4. Vukadinović, S., 2019, *Opšti uslovi poslovanja u obligacionom i međunarodnom trgovinskom pravu: pojam, zaključenje, tipične klauzule i kontrola*, doktorska disertacija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
5. Božič, L., 2023, *Implementacija directive o potrošniških kolektivnih tožbah v državah članicah*, master rad, Ljubljana, Pravni fakultet Univerziteta u Ljubljani.

6. Mulder, A., 2018, *Class Actions in Competition Law: A Comparison Between the US Class Action and Collective Redress in the EU and the Netherlands*, master thesis, International Business Law, Tilburg University.

Propisi

1. Act Introducing a Consumer Collective Redress Action in the Code of Economic Law of 28 March 2014, *Moniteur Belge* of 29 April 2014.
2. Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory redress mechanisms in the Member States concerning violation of rights granted under Union Law, 2013/396/EU, *OJEU L 201/60*.
3. Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes, *OJ L 115*.
4. Communication from the commission to the european parliament, the council and the european economic and social committee A New Deal for Consumers COM/2018/0183 final.
5. Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products, *OJ L 210*.
6. Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, *OJ L 95*.
7. 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*.
8. Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (*Unfair Commercial Practices Directive*), *OJ L 149*.

9. Directive 2006/114/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 concerning misleading and comparative advertising (codified version), *OJ L 376*.
10. Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC, *OJ L 133*.
11. Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests, *OJ L 110*.
12. Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance, *OJ L 304*
13. 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, *OJ L 165*.
14. Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protection of consumers' interests, *OJ L 166*.
15. Group Proceedings Act 2002, Svensk författningssamling, 2002:599.
16. Law of Collective Actions (Zakon o kolektivnih tožbah—ZkolT), *Official Journal of the Republic of Slovenia* No. 51/2017.
17. Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle (Act on the modernization of justice for the 21st century), n° 2016-1547, 18 November 2016 (France).
18. Pravilnik o stalnoj arbitraži pri privrednoj komori Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2016.
19. Projet De Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, No 529.
20. Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, *Boletín Oficial del Estado*, Número 48.

21. Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), *OJ L 177*.
22. Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, *OJ L 199*.
23. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (*General Data Protection Regulation*), *OJ L 119*.
24. Regulation (EU) 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast), *OJ L 351*.
25. Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR), *OJ L 165*.
26. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.
27. Verbraucherrechtgedurchsetzungsgesetz (Consumer Rights Enforcement Act) 8 October 2023 (Germany).
28. Zakon o arbitraži, *Sl. glasnik RS*, br. 46/2006.
29. Zakon o inspekcijskom nadzoru *Sl. glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018.
30. Zakon o izmenama Zakona o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, br. 116/22.
31. Zakon o obligacionim odnosima, *Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, *Sl. list SRJ*, br. 31/93, *Sl. list SCG*, br. 1/2003 - Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, br. 18/2020.
32. Zakon o opštem upravnom postupku *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US.
33. Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 125/2004 i 111/2009.

34. Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – dr. zakon.
35. Zakon o posredovanju – medijaciji, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2005.
36. Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014.
37. Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, *Narodne novine* br. 59/23.
38. Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2011 i 139/2014.
39. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, br. 87/2018.
40. Zakon o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini, *Sl. glasnik BIH*, br. 25/06 i 88/15.
41. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 62/14, 6/16, 44/18 – dr. zakon.
42. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2010.
43. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05.
44. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2021
45. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik SFRJ*, br. 37/02.
46. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. list RCG*, br. 26/07, 40/11, 35/13, 1/14, 14/14.
47. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. list RCG*, br. 26/07.
48. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. list SRJ*, br. 37/02.
49. Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 105/2021.
50. Zakona o kolektivnih tožbah, *Uradni list RS*, br. 55/17.

Sudska praksa

1. C-210/96 Gut Springenheide GmbH, Rudolf Tusky v. Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung. ECLI:EU:C:1998:369.
2. C-238/89 Pall. ECLI:EU:C:1990:47; C-126/91 Yves Rocher. ECLI:EU:C:1993:191;

3. C-315/92 Verband Sozialer Wettbewerb. ECLI:EU:C:1994:34;
4. C-362/88 GB-INNO-BM. ECLI:EU:C:1990:102
5. C-456/93 Langguth. ECLI:EU:C:1995:206
6. C-470/93 Mars. ECLI:EU:C:1995:224.
7. C-470/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v Mars GmbH. ECLI:EU:C:1995:224.
8. Case C-191/15, Verein für Konsumenteninformation v. Amazon EU Sàrl, EU:C:2016:612.
9. CJEU (2018) Press Release No 07/18 Luxembourg, 25 January 2018, Judgment in Case C-498/16 Maximilian Schrems v Facebook Ireland Limited.
10. Costea v SC Volksbank România SA, Case C-110/14 (CJEU), Opinion of AG Cruz Villalón 23 April 2015 [ECLI:EU:C:2015:271], paras 37-43.
11. Gruber v Bay Wa AG, Case C-464/01 (CJEU), Judgment 20 January 2005 [ECLI:EU:C:2005:32].
12. Odluka Ustavnog suda Republike Srbije od 23.05.2013. godine, broj: IUz-51/2012, dostupno na sajtu <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>.

Odluke organa državne uprave

1. Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine od dana 3.2.2023. godine, br. 330-00-00101/2020-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.
2. Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 18.3.2021. godine, br. 330-00-00100/2020-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.
3. Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 2.4.2021. godine, br. 330-00-00086/2020-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.
4. Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 2.4.2021. godine, br. 330-00-00086/2020-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

5. Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 20.2.2023. godine, br. 330-00-00024/2017-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.
6. Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 20.2.2023. godine, br. 330-00-00083/2016-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.
7. Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 20.9.2021. godine, br. 330-00-00079/2018-11, preuzeto sa sajta Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine.
8. Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 21.7.2022. godine, br. 330-00-00026/2022-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.
9. Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 27.01.2021. godine, br. 330-00-00023/2020-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.
10. Rešenje o povredi kolektivnog interesa potrošača od dana 30.9.2021. godine, br. 330-00-00080/2017-11, preuzeto sa sajta Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine.

Dokumenta

1. Bureau Européen des Unions de Consommateurs, From Collective Harm to Redress what's new, Newsletter third issue, February 2025.
2. Collective RedresS in the Member States of the Euroepan Union, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union PE 608.829 - October 2018.
3. COM (2012) 635 final, Report from the Commission to the European Parliament and the Council concerning the application of Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council on injunctions for the protection of consumers' interest i Commission Report of 25 January 2018 on the implementation of Commission Recommendation 2013/396/EU, COM(2018) 40 final.
4. European Commission, 2008. *Green Paper on Consumer Collective Redress*. COM(2008) 794 final.

5. European Commission, 2011. Commission Staff Working Document: Public Consultation – Towards a Coherent European Approach to Collective Redress. SEC(2011), Brisel.
6. European Commission, 2013. *Recommendation of 11 June 2013 on Common Principles for Injunctive and Compensatory Collective Redress Mechanisms in the Member States.*
7. European Commission, 2017, *REFIT Fitness Check of EU consumer and marketing law.*
8. Green Paper on damages actions for breach of EU antitrust rules COM(2005) 672 final.
9. Guidance on the interpretation and application of Council Directive 93/13/EEC on unfair terms in consumer contracts, 2019/C 323/04, Official Journal of the European Union.
10. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2018, *Collective Redress in the Member States of the European Union.*
11. Strategija zaštite potrošača za period 2019-2024. godine, *Sl. Glasnik RS*, br. 93/19, str. 47.
12. White Paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules, COM(2008) 165 final.

Internet izvori

1. [Projet de loi, n° 529 - 17e législature - Assemblée nationale.](#)
2. Bundesgerichtshof entscheidet über Ansprüche im Zusammenhang mit einem Datenschutzvorfall beim sozialen Netzwerk Facebook (sog. Scraping), Urteil vom 18. November 2024 - VI ZR 10/2, <https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/2024218.html?nn=17732580>.
3. CEZAP: Viši sud potvrdio da je CKB banka povrijedila kolektivna prava potrošača <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/701051/cezap-visi-sud-potvrdio-da-je-ckb-banka-povrijedila-kolektivna-prava-potrosaca>.

4. <https://www.fsma.be/>.
5. Action Fairness Act, <https://www.congress.gov/109/plaws/publ2/PLAW-109publ2.pdf>.
6. Novosti novele Zakona o kolektivnih tožbah (ZKolt-A), <https://www.k-p.si/novosti-novele-zakona-o-kolektivnih-tozbah-zkolt-a/>.
7. Efektiva, Nesaobrazna roba – prava potrošača!, dostupno na: <https://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/potrosaci-aktuelnosti/nesaobrazna-roba-prava-potrosaca/>.
8. Pravilnik Beogradskog arbitražnog centra, <https://www.arbitrationassociation.org/wp-content/uploads/2015/02/Pravilnik-Beogradskog-Arbitraznog-Centra.pdf>.
9. Protić, D., 2020 (a), Kako potrošačko pravo učiniti ostvarivim u praksi: predlozi nekoliko mogućih rešenja, Centar za evropske politike, dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/09/Kako-potrosacko-pravo-uciniti-ostvarivim-u-praksi-predlozi-nekoliko-resenja.pdf>.
10. Protić, D., 2020 (b), Zaštita potrošača u Srbiji: koji su mogući pravci napretka?, Diskusioni dokument javne politike sa opcijama mogućih rešenja, Centar za evropske politike, Beograd, dostupno na: https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/10/Zastita-potrosaca-u-Srbiji_studija.pdf.
11. Strategija zaštite potrošača za period 2025-2030. godine: Potrošačke organizacije sugerišu uvođenje kolektivne tužbe i Zaštitnika prava potrošača, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/221024/221024-vest9.html>.

BIOGRAFIJA

Jovana Popović rođena je 22. jula 1996. godine u Beogradu, gde je 2015. godine maturirala u III beogradskoj gimnaziji. Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu upisala je 2015/2016 godine i završila ga juna 2019. godine, sa prosečnom ocenom 10,00 kao student generacije. U školskoj 2019/2020 godini kandidatkinja sa prosečnom ocenom 9,75 završila je master studije Građanskopravni modul – Imovinskopravni pod-modul II na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, sa master radom Vansudski postupak namirenja radi naplate potraživanja obezbeđenog hipotekom (mentor prof. dr Miloš Živković). Tokom master akademskih studija bila je dobitnik stipendije Fonda za mlade talente Republike Srbije. Odlukom Nastavno-naučnog veća Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu u oktobru 2019. godine izabrana je u zvanje saradnika van radnog odnosa za predmete Osnovi građanskog i privrednog prava i Nasledno pravo. Odlukom Nastavno-naučnog veća Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu u decembru 2019. godine izabrana je u zvanje saradnika u nastavi za užu Građanskopravnu i Pravnoteorijsku naučnu oblast. Odlukom Nastavno-naučnog veća Pravnog fakulteta Univerziteta Union u januaru 2021. godine, izabrana je u zvanje asistenta za užu Građansko-pravnu naučnu oblast. Kandidatkinja u okviru nastave na predmetima Osnovi građanskog i privrednog prava i Obligaciono pravo I sprovodi vežbe. Doktorske akademske studije upisuje na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu u školskoj 2021/22. godini. Za potrebe izrade doktorske disertacije boravila je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Minsteru, u okviru mobilnosti Erasmus+ programa za kratkoročne doktorske studije, u periodu od 16. januara do 5. februara 2025. godine, a za potrebe istraživanja doktorske disertacije. Govori engleski jezik, a služi se francuskim jezikom.

Izjava o autorstvu doktorske disertacije

Ime i prezime autora Jovana Popović

Broj indeksa 28/2021

IZJAVLJUJEM

da je doktorska disertacija pod naslovom

OSTVARIVANJE I ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

- rezultat sopstvenog istraživačkog rada,
- da disertacija u celini ni u delovima nije bila predložena za sticanje druge diplome prema studijskim programima drugih visokoškolskih ustanova,
- da su rezultati istraživanja ispravno i akademski korektno navedeni,
- da nisam tokom istraživanja i pisanja doktorske disertacije kršila tuđa autorska prava i koristila intelektualnu svojinu drugih lica kao svoju bez odobrenja.

U Beogradu,

Potpis doktoranda



Izjava o istovetnosti štampane i elektronske verzije doktorskog rada

Izjavljujem da je štampana verzija mog doktorskog rada istovetna elektronskoj verziji koju sam predala za objavljivanje na portalu Digitalnog repozitorijuma Univerziteta „Union” u Beogradu.

Potpis doktoranda

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. Todorović", with a stylized, flowing script.