

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Током примене Закона о заштити потрошача („Службени гласник РС”, бр. 73/10) уочени су главни недостаци који спречавају његову примену у пракси и немогућност да пружи и гарантује задовољавајући ниво заштите потрошачима у Србији, превасходно услед:

- 1) непостојања функционалног институционалног оквира;
- 2) недовољно развијеног механизма за спровођење закона;
- 3) слабе координације рада удружења за заштиту потрошача.

У међувремену је такође дошло до развоја потрошачког права у Европској унији, што је захтевало усклађивање постојећег српског правног оквира за заштиту потрошача са оним у ЕУ.

Институционални оквир предвиђен важећим законом није на одговарајући начин пратио материјалне одредбе закона. Наиме, иако је нормативни део закона потрошачима пружио велики обим права, механизам за заштиту и спровођење потрошачког права у пракси спречио је њихово остваривање и заштиту, на шта су указали и Извештаји Европске комисије о напретку Србије у европским интеграцијама у последње две године.

ВРСТА ПРАВНЕ ПОМОЋИ	Упоредни приказ броја пријава потрошача према врсти правне помоћи ¹							
	2010		2011		2012		Динамика кретања броја пријава потрошача (2010=100)	
	Број пријава	Учешће у укупном броју пријава потрошача (у%)	Број пријава	Учешће у укупном броју пријава потрошача (у%)	Број пријава	Учешће у укупном броју пријава потрошача (у%)	2011	2012
Савет	2.165	92.25	4.803	72.40	6.855	77.60	222	317
Посредовање	181	7.71	1.796	27.07	1.947	22.04	993	1076
Поднесак	0	0.00	32	0.48	32	0.36	0	0
Заступање - Вансудско	1	0.04	0	0.00	0	0.00	0	0
Заступање - Суд	0	0.00	3	0.05	0	0.00	0	0
УКУПНО	2.347	100.00	6.634	100.00	8.834	100.00	283	376

Табела показује да константну тенденцију раста свести потрошача у Србији о њиховим правима, али истовремено може се закључити да постоји велики проблем приступа суду од стране потрошач услед неефикасности и великих трошкова које

¹ Извор: Центар за заштиту потрошача Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација

судски поступак са собом повлачи, имајући у виду хитност коју природа потрошачког проблема са собом носи, као и његову уобичајену малу вредност. Последица истог је једно опште незадовољство потрошача и удружења за заштиту потрошача, као њихових представника услед њихове немогућности да на прави, брз и ефикасан начин приступе решавању потрошачког проблема.

Колективна заштита потрошача која у европској упоредној пракси представља један од најефикаснијих инструмената за заштиту потрошача, показала се, услед начина на који је дефинисан у постојећем закону, као потпуно непримењива.

Релевантни чиниоци указали су такође на недостатке постојећег правног оквира за оснивање и делање удружења за заштиту потрошача, као кључних актера у борби за заштиту права потрошача и дошло се до закључка да је неопходно унапредити постојећа решења како би се потрошачком покрету пружио бољи правни основ за остваривање њихових активности у пракси.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Основни циљ доношења новог Закона јесте делотворније, ефикасније и боље спровођење законских решења и потпуно усклађивање српског потрошачког права са потрошачким правом ЕУ што је и обавеза коју је Србија прихватила међународним уговором.

Прописивањем посебног поступка за колективну заштиту потрошача који спроводи министарство омогућиће се брзо и делотворно спречавање непштене пословне праксе, неправичних уговорних одредаба, као и других одредаба закона којима се штите потрошачи. Значајна улога у овом поступку даће се удружењима за заштиту потрошача што је у потпуности у складу са европским стандардима. Даје се већи значај министарству надлежном за заштиту потрошача, као и инспекцији приликом спровођења овог закона. Нови правни оквир којим се регулише рад удружења за заштиту потрошача представља такође значајан напредак у односу на постојећа решења којим ће се омогућити већи легитимнитет и значај потрошачког покрета.

Нова законска решења транспонују у српско право одређене одредбе које нису биле правилно транспоноване у постојећи закон, као што су нпр. одредбе о непоштеној пословној пракси и одредбе о заштити колективног интереса потрошача, а такође транспонују и одредбе новоусвојених директива у области европског потрошачког права, пре свега Директиве о правима потрошача 2011/83/ЕУ и Директиве 2013/11/ЕУ о алтернативном решавању потрошачких спорова.

3. Друге могућности за решавање проблема

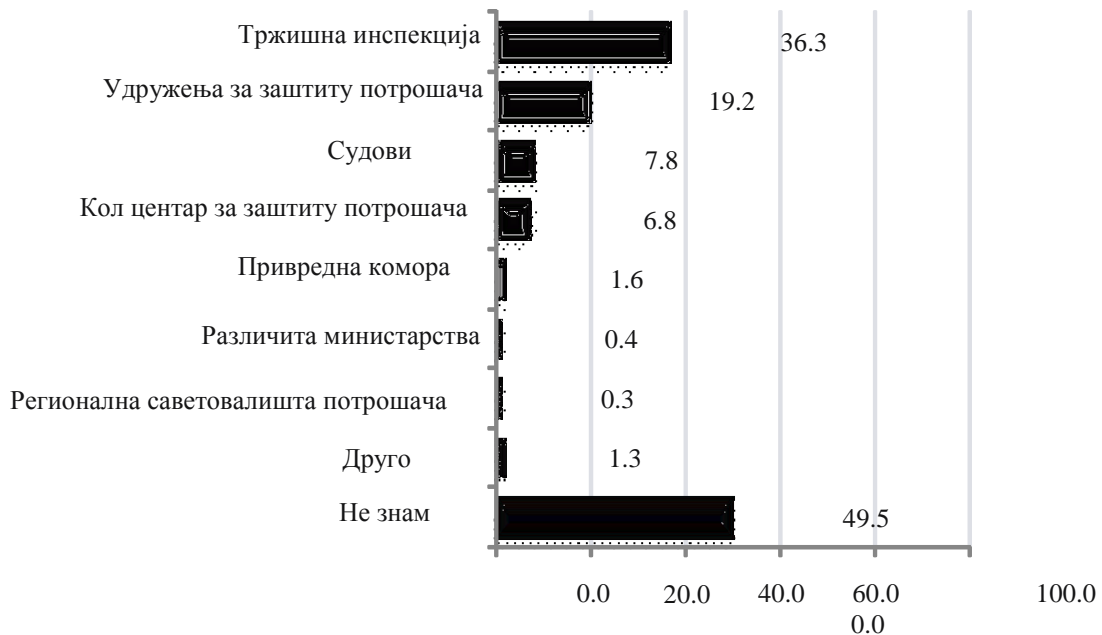
У току анализе разматрано је неколико релевантних могућности:

- 1) *status quo* – немењање важећег Закона о заштити потрошача уз унапређење примене;
- 2) доношење Закона о изменама и допунама Закона о заштити потрошача којим би се извршиле корекције дела уочених недостатака;
- 3) доношење новог Закона који би прецизније дефинисао механизме за његово спровођење.

Прва опција није могућа, с обзиром да важећи Закон није предвидео институционални оквир којим би се ефикасније приступило решавању потрошачких спорова. Имајући у виду да је област заштите права потрошача хетерогена и уређена

различитим законима, услед хоризонталне и мултидисциплинарне природе политике и законодавства у области заштите потрошача, надзор над тржиштем у Републици Србији се налази у надлежности више институција, а последица овога је да потрошачи често не знају коме да се обратe за помоћ. Поред тога, чињеница да је још увек слаб систем алтернативног решавања потрошачких спорова, доводи до тога да су потрошачи још увек упућени на решавање спорова судским путем од чега одустају с обзиром на трошкове и трајање.

Познавање институција/организација које се баве заштитом права потрошача.²



Друга опција је изабрана, али је након јавне расправе која се одржала од 8. јула до 8. августа 2013. године обим предложених промена (преко 50%) указао да је неопходно приступити доношењу новог Закона о заштити потрошача.

4. Зашто је доношење новог Закона најбоље за решавање проблема

У циљу отклањања недостатака у постојећем закону показало се да је неопходно приступити изради новог закона услед потребе за системском реформом институционалног механизма, што не би било могуће учинити на други начин.

Новим законом би се отклониле садашње препреке у његовом спровођењу и унапредио систем заштите потрошача:

- увођењем новог средства за креирање политике засноване на знању као система за прикупљање, евидентирање и решавање потрошачких спорова (Национални регистар потрошачких приговора);
- јачање управноправне заштите потрошача, давањем овлашћења надлежном министарству да изриче мере у управном поступку заштите колективног интереса потрошача;
- прописивањем ширег опсега вршења надзора инспекцијским органима;
- унапређењем вансудског решавања потрошачких спорова;

² Извор: ИПА 2009 пројекат „Јачање заштите потрошача у Србији“, истраживање спроведено на крају 2011. године

- давањем ексклузивног права евидентираним удружењима и савезима удружења за заштиту потрошача да поднесу захтев за заштиту колективног интереса потрошача.

5. На кога ће и како утицати предложена решења

Предложена решења ће утицати на:

а) Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација

Наиме, предложеним Законом о заштити потрошача, прецизирана су овлашћења и послови које обавља ресорно Министарство, између осталог, препознавања непоштене пословне праксе и неправичних одредаба у потрошачким уговорима, предузимање управних радњи у циљу заштите колективног интереса потрошача, изрицање мера заштите у случају кршења одредаба овог закона које се односе на непоштену пословну праксу и неправичне одредбе у потрошачким уговорима и вођење Националног регистра потрошачких приговора. Јасним и прецизним дефинисањем овлашћења органа одговорног за креирање политике заштите потрошача и органа за вршење надзора отклониће се сваке недоумице које код потрошача постоје у смислу одговорности за спровођење одредаба Закона и постигао би се активнији надзор над тржиштем.

б) удружења за заштиту потрошача

Новим законом би се знатно унапредио рад удружења за заштиту потрошача која би у складу са новим законским решењима требало да испуњавају додатне критеријуме како би могла да буду финансирана буџетским средствима, подносе захтев за заштиту колективног интереса потрошача, учествују у раду Владиних тела, односно имају консултативну и партиципативну улогу у процесу креирања политике и израде законских решења, представљају интересе потрошача у раду државних органа и приступе Националном регистру потрошачких приговора. Такође, савезе удружења неће више морати да чини 50 удружења, већ 3 удружења потрошача, а основаће се и Савет потрошача чија ће примарна улога бити усаглашавање ставова удружења и савеза о битним питањима за потрошаче. На овај начин би се унапредила сарадња и заједничке активности удружења за заштиту потрошача и пружила подршка умрежавању удружења.

в) јединице локалне самоуправе

Јединице локалне самоуправе би добиле већу улогу с обзиром да је детектовање проблема и потреба индивидуалних потрошача олакшано уколико је на локалном нивоу. Тако би јединице локалне самоуправе прошириле своје активности и на: пружање информација, савета и спровођење едукације потрошача, пружање подршке удружењима за заштиту потрошача (обезбеђивање просторија за рад и/или опреме, финансирање пројеката), иницирање учешћа представника потрошача у локалним телима која доносе одлуке релевантне за потрошаче (укључујући пружаоце услуга од општег економског интереса) и пружање подршке механизмима за вансудског решавања потрошачких спорова на њиховој територији.

г) *потрошаче*, односно грађане Србије који се свакодневно налазе у улози потрошача тиме што би се обезбедила ефикасна заштита потрошача уз мање трошкове потрошачких спорова.

6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)

Примена овог акта неће изазвати ни грађанима ни привреди издвајање додатних трошкова, а с обзиром да ће ресорно Министарство, између осталог, подстицати и пружати подршку оснивању и раду тела за вансудско решавање потрошачких спорова то ће имати позитивне ефекте.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Јасним дефинисањем надлежности ресорног Министарства ће се постићи вишеструки позитивни ефекти:

- 1) јачање институционалног оквира заштите потрошача;
- 2) смањење трошкова за решавање потрошачких спорова подстицањем оснивања тела за вансудско решавање спорова.

Имајући у виду да су потрошачки спорови најчешће спорови мале вредности, судска заштита у оваквим случајевима представља компликовану и неисплативу праксу - минимална адвокатска накнада за један поднесак и излазак на једно рочиште износи 13.500,00 динара, док је медијација у споровима вредности до 40.000,00 динара пред Центром за медијацију, док је био активан у свом раду, била бесплатна.

Тела која у Републици Србији решавају потрошачке спорове вансудским путем су Центар за заштиту корисника финансијских услуга Народне банке Србије и Републичка агенција за електронске комуникације. Центар за медијацију, који је као јавна установа организовао и одржавао поступак медијације, званично је обавестио јавност да су им обустављена буџетска средства за септембар, октобар, новембар и децембар 2012. године, опредељена Законом о буџету за 2012. годину, због чега Центар за медијацију није био у могућности да измири своје доспеле обавезе према запосленима као ни трошкове настале из пословања. Како су претходна два тела надлежна за финансијске и телекомуникационе услуге, то је евидентно неопходно оснивање тела која ће бити надлежна за решавање потрошачких спорова вансудским путем. У прилог овој говори и подаци који показују константан раст броја медијација:

Учешће „потрошачких медијација“ у укупном броју медијација пред Центром за медијацију у 2011. и 2012. годину³			
	2010	2011	2012
Број медијација окончаних споразумом (Број поднетих захтева)	64 (122)	72 (174)	86 (193)
Број „потрошачких медијација“ окончаних споразумом (Број поднетих захтева)	-	95 (197)	227 (536)
Укупно	64 (122)	167 (371)	313 (729)
Учешће „потрошачких медијација“ у укупном броју медијација	-	57%	73%

Подаци о броју медијација у потрошачким споровима чији су предмет финансијске услуге покренутим пред Центром за заштиту корисника финансијских услуга при НБС (2009-2012)⁴				
	2009	2010	2011	2012
Број окончаних медијација	93	113	167	120
Број медијација окончаних споразумом	33	60	77	58

³ Извор: Центар за медијацију

⁴ Извор: Народна банка Србије

- 1) ефикаснији надзор тржишта у циљу спречавања непоштене пословне праксе;
- 2) већа одрживост рада удружења за заштиту потрошача;

Средства која је ресорно министарство доделило удружењима за заштиту потрошача током седам година како би унапредило њихове капацитете и помогло решавање потрошачких спорова:

Година ⁵	Износ додељених средстава (РСД)	Број удружења којима су додељена средства	Број решених пријава ⁶
2007. ⁷	7.940.000,00	49	нд
2008. ⁸	6.707.680,00	5	нд
2009.	3.725.000,00	2	нд
2010.	4.112.740,00	4	2.347
2011.	7.499.932,00	3	6.634
2012/2013.	32.200.000,00	5	8.834

Наведени подаци указују да је износ средстава који је додељен индивидуалним удружењима растао, али обезбеђивање буџетских средстава на вишегодишњем нивоу није довољно да се обезбеди одрживост рада удружења за заштиту потрошача. Такође, број решених пријава јасно указује да потрошачи све више препознају удружења потрошача као релевантне невладине институције које могу да заштите њихова права и интересе. Све наведено говори у прилог томе да је неопходно да удружења постану самостална у свом раду, а један од начина је и њихово оснаживање – укључивањем у процесе креирања политике и доношења правних прописа која уређују област заштите потрошача, као и увођењем критеријума који ће унапредити њихов рад и створити додатан кредибилитет.

8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Доношење новог Закона о заштити потрошача не може се довести у директну везу са појавом нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију. Међутим, узимајући у обзир интеррелацију политике заштите конкуренције и политике заштите потрошача, односно да је ниво благостања потрошача у складу са степеном развијености конкуренције на тржишту, као и да је интерес потрошача увек један од најбитнијих циљева свих настојања у смислу заштите конкуренције, од изузетне је важности јачање свести и разумевања да:

- све оно што нарушава конкуренцију, нарушава и позицију потрошача, али и
- све оно што јача благостање потрошача, јача и конкуренцију.

Свеобухватан Закон о заштити потрошача је предуслов за јачање заштите права и интереса потрошача, али је неопходна његова ефикасна примена, а управо ово је један од начина да се покрену конкуренција, иновације и економски раст.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове

⁵ године се односе на 3 календарске године и периоде доделе средстава: **2010.** (20. октобар 2010. - 31. мај 2011.); **2011.** (5. август 2011. - 20. јул 2012.); **2012/2013.** (децембар 2012. – јун 2014.)

⁶ пријаве се односе на календарску годину

⁷ линеарно финансирање

⁸ од 2008. године пројектно финансирање

Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација је, у складу са Програмом јавне расправе који је Одбор за привреду и финансије Владе усвојио Закључком 05 Број: 011-8180/2013, организовало јавну расправу која је трајала од 27. септембра до 27. октобра 2013. године, и то:

- 1) постављањем Нацрта закона о заштити потрошача на сајт Министарства у трајању од 30 дана и обавештењем да је покренута јавна расправа ради прибављања мишљења стручне и шире јавности о Нацрту закона,
- 2) организовањем централне јавне расправе у форми округлог стола 9. октобра 2013. године у просторијама Привредне коморе Србије.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава

Нацртом закона предвиђене су следеће мере за спровођење акта, односно доношење следећих подзаконских аката:

- Министар надлежан за заштиту потрошача прописује услове за вршење уписа у евиденцију удружења и савеза удружења за заштиту потрошача, садржину и начин вођења евиденције, као и садржину пријаве неопходне за упис;
- Министар надлежан за заштиту потрошача ће ближе уредити услове за вансудско решавање потрошачких спорова, а нарочито критеријуме за рад тела за вансудско решавање потрошачких спорова и образац захтева за покретање поступка вансудског решавања спора, како би се обезбедило да процес решавања спорова потрошача буде независан, непристрасан, транспарентан, делотворан, брз и правичан;
- Министар надлежан за заштиту потрошача прописује ближу садржину обрасца за одустанак од уговора на даљину и уговора који се закључују изван пословних просторија;
- Влада ће ближе уредити критеријуме за дефинисање угрожених потрошача и специфичне услове за обезбеђивање услуга од општег економског интереса угроженим потрошачима у појединим областима услуга од општег економског интереса, на предлог министра надлежног за одговарајућу област;
- Влада на предлог министра надлежног за одговарајућу област, ће донети програм заштите угрожених потрошача у појединим областима услуга од општег економског интереса;
- Влада, на предлог министра надлежног за заштиту потрошача и министра надлежног за послове туризма, ће прописати садржину стандардних информативних образаца за уговор о временски подељеном коришћењу непокретности, уговор о трајним олакшицама за одмор, уговор о помоћи приликом препродаје и уговор о омогућавању размене;
- Влада, на предлог министра надлежног за заштиту потрошача и министра надлежног за послове туризма, ће прописати садржину обрасца за одустанак од уговора о временски подељеном коришћењу непокретности, уговора о трајним олакшицама за одмор, уговора о помоћи приликом препродаје и уговора о омогућавању размене временски подељеног коришћења непокретности.