

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА

1. Анализа постојећег стања и правилно дефинисање промена које се предлажу

Анализа стања

Током примене Закона о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 62/2014, 6/2016 - др. закон и 44/2018 - др. закон) уочени су одређени недостаци који спречавају његову потпуну примену у пракси и немогућност да се пружи и гарантује задовољавајући ниво заштите потрошачима у Србији, превасходно услед:

- 1) непостојања функционалног институционалног оквира за вансудско решавање потрошачких спорова;
- 2) непостојања прецизног броја потрошачких спорова који се воде пред судовима;
- 3) недовољне заштита путника (потрошача) у области туризма;
- 4) непостојања ефективне казне која има одвраћајуће дејство;
- 5) потребе за вишим нивоом одговорности и јавности у раду удружења и савеза удружења за заштиту потрошача;
- 6) неусклађености потрошачког права Републике Србије са новим прописима ЕУ о путовањима у пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима, а који потрошачима доносе већу заштиту.

1) Успостављање ефикасног система вансудског решавања потрошачког спора

Алтернативно решавање спорова је механизам који потрошачима и трговцима омогућава да спорове решавају на брз и ефикасан начин, уз мање трошкове за обе стране, што је лакше, брже и јефтиније у односу на судске поступке.

Када је у питању Република Србија, постоје медијатори које лиценцира Министарство правде који, подношењем захтева, могу да се упишу на Листу тела за вансудско решавање спорова које води Министарство трговине, туризма и телекомуникација (МТТТ).

Друге институције које у Републици Србији решавају потрошачке спорове вансудским путем су Центар за заштиту корисника финансијских услуга Народне банке Србије и Републичка агенција за електронске комуникације. Како су ове две институције надлежне за финансијске и телекомуникационе услуге, то је евидентно неопходно оснивање и подршка раду тела која ће бити надлежна за решавање осталих врста потрошачких спорова вансудским путем.

Међутим, институционални оквир предвиђен важећим законом није на одговарајући начин пратио материјалне одредбе закона, што за последицу има низак ниво система вансудског решавања спорова. Закон потрошачима пружа могућност решавања потрошачких спорова путем вансудских поступака. Непостојање финансијске подршке као и неповерење потрошача у постојећа тела за вансудско решавање потрошачких спорова, јер их не препознају као институције од интегритета, проузроковао је да се овај вид заштите потрошача не користи у пракси. Будући да постоје капацитети, односно тела која су обучена да решавају спорове вансудским путем, решавање потрошачких спорова у вансудском поступку, њихово ангажовање, финансијска и административна подршка ресорног министарства у њиховом раду би додатно смањило и оптерећеност судова.

На основу наведеног, у Нацрту закона о заштити потрошача предложено је унапређење и измена постојећег система тела за вансудско решавање потрошачких спорова, а ради ефикасног решавања потрошачких спорова.

2) Успостављање евиденције потрошачких спорова који се воде пред судовима

Анализом стања утврђено је да и поред функционисања Националног регистра потрошачких приговора, у који се електронским путем уносе приговори потрошача, и примене Закона о парничном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 49/2013 - одлука УС, 74/2013 - одлука УС, 55/2014 и 87/2018) који у Глави XXXV прописује поступак у потрошачким споровима, и даље не постоје подаци колико се потрошачких спорова води пред судовима на годишњем нивоу. Табела показује врсте правне помоћи коју пружају регионална саветовалишта, а између осталог и проценат судских поступака на који су упућени потрошачи у односу на укупан број приговора. Евидентно је да је овај проценат изузетно мали, али и да то није крајњи показатељ укупног броја потрошачких спорова који се воде пред судовима.

ВРСТА ПРАВНЕ ПОМОЋИ	2017		2018		2019	
	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%)
Савет	12.349	72.98	21.419	79.85	22.512	84.85
Информ.	2,307	12,62	2.068	7.71	/	/
Посредовање	1,675	9,89	2.888	10.77	1.903	7.17
Поднесак	558	3.29	382	1.42	2.074	7.82

Заступање - Вансудско	14	0.08	22	0.08	24	0.09
Заступање - Суд	25	0.14	44	0.17	19	0.07
УКУПНО	16.928	100.00	26.823	100.00	26.532	100.00

Услед непостојања прецизних података и немогућности праћења тржишта и понашања потрошача, неопходно је увођење евиденције потрошачких спорова у судове.

3) Уређенија заштита потрошача (путника) у складу са ЕУ законодавством

Анализа примене досадашњих законских решења у области туризма указала је да је један од кључних проблема са којима се суочава делатност туризма висок степен сиве економије посебно у делу организовања туристичких путовања, било да је реч о туристичким агенцијама (организаорима туристичких путовања и посредницима) било да је реч о организовању путовања за сопствене потребе.

Надаље, анализа и примена постојећих законских решења указала је на проблеме недовољне заштите путника (потрошача) у области туризма, посебно када је реч о реализацији туристичких путовања од стране организатора туристичких путовања и посредника, дефинисања програма путовања и електронске продаје туристичких путовања, начину дефинисања и истицања цена и довођења у заблуду путника, могућности рекламација и др.

С обзиром на постојеће проблеме, циљ је усклађивање са законодавством Европске уније, односно са Директивом (ЕУ) број 2015/2302 која се односи на организована путовања и повезане туристичке аранжмане. Међутим, анализом постојећег стања у овој области евидентно је да још увек не постоје услови да се потпуно транспонује наведена Директива у правни систем Републике Србије услед чега је урађено делимично инкорпорирање одредаба Директиве у Нацрт закона.

4) Увођење ефикаснијег система казни кроз упоредни приказ тренутних законских решења Републике Србије и упоредивих земаља ЕУ

Систем заштите потрошача у Србији има много сличности са земљама ЕУ. Поступци су подељени као у државама чланицама ЕУ на управне и грађанске.

Министарство надлежно за заштиту потрошача креира политику заштите потрошача, унапређује правни оквир, усклађује законодавство са правним тековинама ЕУ, врши координацију са другим носиоцима заштите потрошача и спроводи заштиту колективног интереса потрошача.

У оквиру МТТТ, овлашћена инспекција је одговорна за покретање и спровођење инспекцијског надзора и за доношење административних одлука уколико постоји кршење закона који уређује заштиту потрошача, али нема могућност изрицања новчаних казни.

У складу са постојећим законским одредбама, изрицање новчаних казни је у надлежности прекршајних судова што захтева процедуре које дуго трају и не постиже се основна сврха, а то је правовремено решавање потрошачких проблема. У циљу

сагледавања праксе Републике Србије у систему заштите потрошача и проналажења ефикасног превазилажења постојећих недостатака, урађена је компарација са праксом појединих земаља чланицама ЕУ, где су главне сличности и разлике следеће:

	Литванија	Словачка	Мађарска	Чешка Република	Србија
Креирање политике	Министарство	Министарство	Министарство	Министарство	Министарство
Вансудско решавање спорова	да	да	да	да	правни оквир постоји, али не функционише добро
Врсте поступка	управни и грађански	управни и грађански	управни и грађански	управни и грађански	управни и грађански
Изрицање казни	да	да	да	да	Не, само прекршајни суд
Покретање поступка	захтев / по сл. дужности	захтев / по сл. дужности	захтев / по сл. дужности	захтев / по сл. дужности	захтев / по сл. дужности

Сагледавањем постојећег стања, односно проблема које је потребно отклонити, као и анализом искустава других земаља, евидентна је потреба да се поред постојећих овлашћења инспекције, уведе могућност изрицања новчаних казни кроз прекршајне налоге, што је Нацртом закона о заштити потрошача и учињено. Будући да је казна једна од најефикаснијих санкција за привредне субјекте, ефективна у решавању озбиљних кршења закона са дејством одвраћања трговаца од будућих повреда, то је увођење прекршајних налога кроз законске одредбе једно од неопходних решења за унапређење заштите потрошача у будућем периоду.

5) Унапређење рада удружења и савеза за заштиту потрошача

Релевантни чиниоци указали су на недостатке постојећег правног оквира за евидентирање, рад и брисање 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, ојачали њихови капацитети, као и обезбедила боља регионална покривеност.

Када је у питању број удружења, у регистар удружења који води Агенција за привредне регистре уписано је 90 удружења и савеза удружења за заштиту потрошача која

имају статус „активан“, од којих је 24 уписано и у Евиденцију МТТТ. Имајући у виду регионалну поделу територије Републике Србије утврђену Законом, распрострањеност 90 регистрованих удружења и савеза удружења за заштиту потрошача је следећа:

1) Регион Војводине - 35 удружења и савеза удружења за заштиту потрошача од којих је 9 уписано у Евиденцију ресорног министарства, а која се налазе у следећим градовима: Бачка Паланка, Нови Сад, Кикинда, Рума, Панчево, Бечеј, Сента, Инђија, Пландиште, Темерин, Ковачица, Алибунар, Вршац, Сремска Митровица, Озаци, Суботица, Зрењанин и СтараПазова.

2) Београдски регион - 13 удружења и савеза удружења за заштиту потрошача од којих је 6 уписано у Евиденцију ресорног министарства;

3) Регион Шумадије и Западне Србије - 23 удружења и савеза удружења за заштиту потрошача од којих је 7 уписано у Евиденцију ресорног министарства, а која се налазе у следећим градовима: Трстеник, Рашка, Јагодина, Ваљево, Шабац, Крагујевац, Ужице, Крушевац, Горњи Милановац, Топола, Аранђеловац, Александровац, Пријепоље, Краљево, Параћин, Чачак и Нови Пазар.

4) Регион Јужне и Источне Србије - 18 удружења и савеза удружења за заштиту потрошача од којих је 4 уписано у Евиденцију ресорног министарства, а која се налазе у следећим регионима: Лесковац, Ниш, Пирот, Књажевац, Пожаревац, Куршумлија, Смедерево, Бор, Прокупље, Сокобања, Врање и Власотинце.

5) Регион Косово и Метохија - једно удружење за заштиту потрошача из Косовске Митровице које није уписано у Евиденцију ресорног министарства.

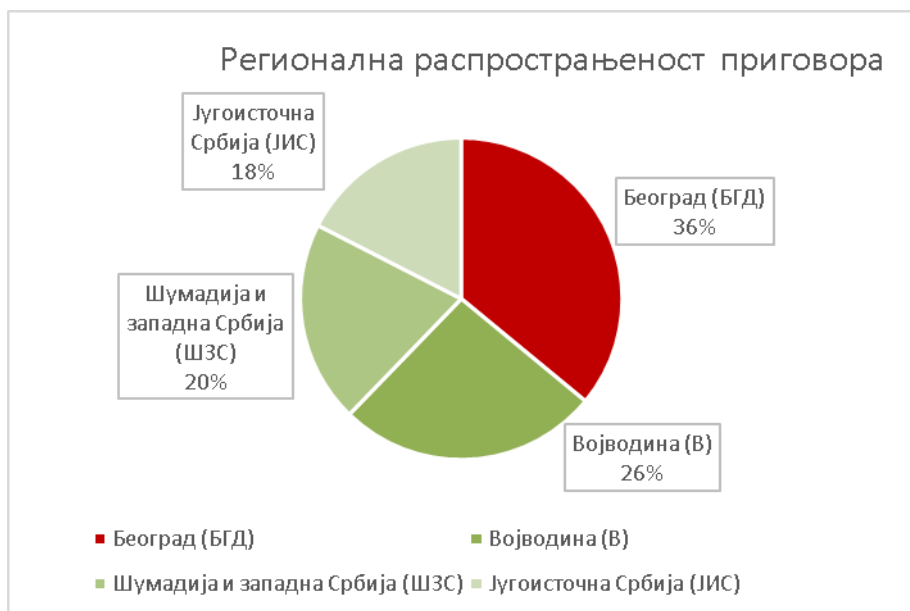
Из претходно наведеног може се видети да су регистрована удружења и савези удружења за заштиту потрошача лоцирани у 49 градова Републике Србије што указује на солидну територијалну распрострањеност удружења.

МТТТ сваке године расписује Конкурс за доделу подстицајних средстава за програме од јавног интереса у области заштите потрошача и врши одабир најбољих програма удружења. Како је чланом 135. Закона о заштити потрошача регулисано да право подношења пријаве предлога програма на конкурс имају удружења и савези удружења за заштиту потрошача која се налазе на Евиденцији Министарства, евидентирана удружења подносе пријаве предлога програма за регион у коме се налази њихово седиште. Удружења и савези удружења за заштиту потрошача чији су програми одабрани на конкурс добијају статус регионалних саветовалишта која су доступна свим грађанима на територији Републике Србије, и која се баве информисањем, едукацијом, саветовањем и пружањем помоћи потрошачима у виду преговарања са трговцима, као и заступањем потрошача у вансудским и судским поступцима.

Анализирајући рад регионалних саветовалишта у протеклих 4 година кроз потрошачке приговоре према начину решавања, односно према врсти помоћи коју су регионална саветовалишта пружила потрошачима поступајући по њиховим приговорима, установљено је да су потрошачи у највећем броју случајева када су се обраћали удружењима добијали савет (82%). Знатно мањи број потрошачких приговора, свега 10%, удружења су решавала преговарањем са трговцима, у 4% приговора су пружали информацију потрошачима, а само 3% приговора су решавали писањем поднесака. Средства која је ресорно министарство доделило удружењима за заштиту потрошача током седам година како би унапредило њихове капацитете и помогло решавање потрошачких спорова:

Година	Износ додељених средстава (РСД)	Број удружења којима су додељена средства	Број приговора потрошача
2017.	15.000.000,00	7	16.928
2018.	20.000.000,00	9	26.823
2019.	20.000.000,00	9	26.532

Наведени подаци указују да је током приказаних година значајан износ средстава који је додељен индивидуалним удружењима као и да је почевши од 2018. године исти повећан, али обезбеђивање буџетских средстава на вишегодишњем нивоу није довољно да се обезбеди одрживост рада удружења за заштиту потрошача већ је неопходно подстицати удружења да користе и друге изворе финансирања. Такође, број поднетих и решених приговора јасно указује да потрошачи све више препознају удружења потрошача као релевантне невладине институције које могу да помогну заштиту њихових права и интереса. Све наведено говори у прилог томе да је неопходно да удружења постану самостална у свом раду, посебно имајући увиду нове обавезе ресорног министарства, односно доделу подстицајних средстава телима за вансудско решавање спорова. Имајући ово у виду, неопходно је да удружења потрошача у наредном периоду постану самосталнија у свом раду и ојачавају своје капацитете кроз друге изворе финансирања.



Кад је реч о регионалној распрострањености приговора, највећи број бележи се у Београду (36%), Војводини (26%), затим Шумадији и Западној Србији (20%) и Јужној и Источној Србији (18%), док су у 2018. години ови проценти били равномерније распоређени (Београд - 27%, Шумадија и Западна Србија - 22%, Јужна и Источна Србија 18% и Војводина 23%). На основу података закључује се да је број приговора у корелацији са привредним развојем одређених региона, односно платежној моћи потрошача и, самим тим, већој потрошњи. Међутим, број приговора није линеарно сразмеран стању у привреди, указујући на то да проактивност потрошача зависи у одређеној мери од доступности удружења потрошача на одређеној територији, као и од нивоа обавештености потрошача. Анализом градова у којима су поднети приговори долази се до податка да је већина приговора упућена у највећим градовима (Београд - 41%, Нови Сад - 13,5%, Ниш - 10,9% и Крагујевац - 6,4%). 72,2% свих приговора су приговори поднети у четири највећа града, што указује на недостатак једнаке доступности удружења потрошача у мањим градовима и руралним областима у односу на веће градове. И овај податак говори у прилог чињеници да је потребно унапредити досадашњи систем финансирања удружења тако што ће се део буџетских средстава преусмерити на унапређење сарадње са органима локалне самоуправе.

Оптималан број удружења којима би се додељивала подстицајна средства је до 9 регионалних саветовалишта са просечним финансијским средствима до 3 милиона РСД по саветовалишту како би постојао равномеран распоред саветовалишта по регионима.

Када су у питању врсте помоћи које пружају удружења потрошача, оне се односе на пружање савета и информација, посредовања у директном контакту са трговцем, и заступањем потрошача у вансудским и судским поступцима.

Врсте помоћи које удружења пружају потрошачима



У периоду од 2014. до 2019. године, потрошачи су у већини случајева (49,7%) добили савете, док је 9,5% потрошача добило помоћ у виду директног контакта са трговцем. Међутим, док је 2014, 2015. и 2016. године врста помоћи била готово искључиво саветовање, од 2017. године дошло је до повећања броја посредовања између потрошача и трговца. Што се тиче исхода приговора потрошача, у периоду од 2014. до 2019. године најчешће су следеће категорије: остваривање права потрошача у разумном року (34,9%), поука потрошача о њиховим законским правима (30,7%), док упућивање на вансудски поступак и пружање информација заједно чине 5,5% случајева. У 11,7% случајева није било законског права на приговор. Процена је да ће у будућем периоду, са унапређењем механизма вансудског решавања спорова, порастати и проценат помоћи потрошачима у вансудском решавању спора будући да удружења могу да заступају потрошаче у оваквом поступку. Очекује се и да ће, с обзиром да је услов за улазак потрошача у вансудски поступак да је пре тога покушао да реши спор са трговцем, удружења за заштиту потрошача имати повећан проценат посредовања између потрошача и трговца.

б) Усклађивање Закона са правним тековинама ЕУ

У периоду од усвајања важећег Закона о заштити потрошача 2014. године до сада, дошло је до развоја потрошачког права у Европској унији, што захтева усклађивање постојећег правног оквира за заштиту потрошача са оним у ЕУ. Наиме, неопходно је потрошачко законодавство у Републици Србији ускладити са одредбама Директиве (ЕУ) 2015/2302 о путовањима у пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима. Овом директивом се настоји увести висок и јединствен ниво заштите потрошача у односу на уговоре за путовања у пакет аранжманима и повезане путне аранжмане, а узимајући у обзир све већу употребу резервација аранжмана путем интернета.

2. Кључна питања за утврђивање циљева

Основни циљ доношења новог Закона јесте делотворније, ефикасније и боље спровођење законских решења и усклађивање потрошачког права у Републици Србији са потрошачким правом ЕУ што је и обавеза коју је Србија прихватила међународним уговором односно Споразумом о стабилизацији и придруживању ЕУ.

Прописивањем посебног поступка за вансудско решавање потрошачких спорова, а који спроводе тела за вансудско решавање потрошачких спорова (посредници у решавању спорова) омогућиће се брзо, ефикасно и делотворно решавање потрошачких приговора на обострано задовољство потрошача и трговца. На овај начин омогућиће се знатно брже решавање великог броја појединачних потрошачких приговора, а нарочито оних једноставнијих као и спорова мање вредности у погледу којих по начелу економичности није оправдано покретати и водити судске поступке.

Кључна улога у овом поступку даће се регистрованим телима за вансудско решавање потрошачких спорова, а што је у потпуности у складу са европским стандардима. Посредници имају довољан степен неопходног знања и искуства за брзо и ефикасно решавање спорова и истовремено су обавезани да приликом решавања спорова делују непристрасно, независно и ефикасно. Даје се и већи значај министарству надлежном за заштиту потрошача као централној контакт тачки за вансудско решавање

потрошачких спорова, као и већа овлашћења инспекцији приликом спровођења овог закона, а нарочито кроз увођење могућности издавања прекршајних налога за одређене прекршаје трговаца. 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 легитимитет и значај потрошачког организација, али истовремено повећати и њихова одговорност и јавност рада.

Закон о заштити потрошача усклађује се и са Законом о општем управном поступку, а што је нарочито значајно са аспекта потрошача - корисника услуга од општег економског интереса који ће имати додатно средство за заштиту својих права кроз могућност изјављивања приговора на ову врсту јавних услуга.

Закон о заштити потрошача доноси већу заштиту потрошача - путника, али и тржишне утакмице у овом сегменту тржишта, уз прецизно дефинисање услова пружања услуга пакет-аранжмана и повезаних путних аранжмана и из тржишне утакмице искључује се нелојална конкуренција која је избегавала своје обавезе заштите потрошача.

Такође, један од значајних циљева је решавање проблема уочених у примени прописа појашњењем и допуном одређених института ради успостављања правне сигурности, бољег разумевања и појачане примене законских решења.

У току спровођења Закона урадиће се ex-post анализа ефеката како би се сагледали позитивни и негативни ефекти и, уколико је неопходно, спровеле корективне мере како би се постигли постављени циљеви. Показатељи учинка којима ће се квантификовати успешност реализације су следећи:

Број покренутих поступака за вансудско решавање потрошачких спорова, почетна вредност: 7, базна година: 2018, циљана вредност: 30(2021), 70 (2022), 100 (2023).

Број подржаних удружења потрошача, почетна вредност: 7, базна година: 2016, циљана вредност: 8 (2021), 9 (2022), 10 (2023).

Процент измирених казни у односу на број издатих прекршајних налога од стране надлежног инспекцијског органа, почетна вредност: 0, базна година: 2018, циљана вредност: 25(2020), 50(2021), 65(2022).

Број превентивних саветодавних посета у складу са Законом о заштити потрошача почетна вредност: 300, базна година: 2018, циљана вредност: 300(2020), 320(2021), 350(2022).

Процент потрошачких спорова који се решавају пред судом у односу на укупан број приговора, почетна вредност: 0.17, базна година: 2018, циљана вредност: 1(2020), 2(2021), 4(2022).

3. Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

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 се извршиле корекције уочених недостатака, омогућило даље усклађивање са правним поретком ЕУ и прецизније дефинисали механизми за спровођење Закона.

Прва опција није могућа, с обзиром да важећи Закон није предвидео механизме којима би се ефикасније приступило вансудском 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 и заштита потрошача у Републици Србији се налази у надлежности више институција, а последица овога је да потрошачи често не знају коме да се обрате за помоћ. Поред тога, чињеница је да је недовољно развијен систем алтернативног решавања потрошачких спорова, што доводи до тога да су потрошачи упућени на решавање спорова судским путем од чега одустају обзиром на велике трошкове и трајање спорова. Поред тога, није предвиђена могућност издавања прекршајних налога. Ова опција није могућа и из разлога што је неопходно доношење/измена важећег Закона у циљу даљег усклађивања са Директивом (ЕУ) 2015/2302 о путовањима у пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима.

Када је у питању доношење Закона о изменама и допунама закона о заштити потрошача, он је предвиђен као такав у Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА). Међутим, након уношења неопходних измена и допуна дошло се до закључка да се више од половине чланова основног прописа мења, односно допуњује, услед чега је, у складу са Јединственим методолошким правилима за израду прописа („Сл. гласник РС“, бр. 21/10) неопходно донети нови пропис.

Будући да прве две опције нису могуће, изабрана је опција израде новог Закона о заштити потрошача.

4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката

Буџетска средства се неће користити ван оквира претходно планираних средстава за наредне две фискалне године и обезбеђена су Законом о буџету Републике Србије за 2020. годину („Службени гласник РС“, број 84/2019) у оквиру Раздела 32 – Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Програм 1506 – Развој трговине и заштите потрошача, Функција 410 – Општи економски и комерцијални послови и послови по питању рада, Програмска активност 0007 – Подршка програмима удружења потрошача и вансудском решавању потрошачких спорова, економска класификација 481 – Дотације невладиним организацијама у износу од 25.000.000 динара и Програмска активност 4005 - ИПА 2018 - Јачање заштите потрошача у Републици Србији као одговор на нове изазове на тржишту, економска класификација 423 – Услуге по уговору у износу од 66,780,000 динара (у складу са чл. 4 овог закона – суфинансирање 900,000 динара, средства Европске уније – 65,880,000 динара).

Министарство врши финансирање или суфинансирање програма евидентираних удружења потрошача, а који обухватају активности пружања информација, едукације, савета и правне помоћи потрошачима, као и спровођење независних истраживања. Све ове активности идентификоване су Законом о заштити потрошача, као кључне за спровођење и унапређење политике заштите потрошача. Пружањем подршке овим програмима, односно јачањем капацитета удружења потрошача, обезбедиће се већи ниво заштите права

и интереса потрошача, виши ниво информисаности, знања и свести потрошача и јавности о потрошачким правима и политици заштите потрошача. Додатно, реализацијом ових програма доприноси се јачању позиције потрошача и невладиног сектора у области заштите потрошача. Додељивање финансијских средстава удружењима потрошача спроводи се на основу конкурса за финансирање програма од јавног интереса у области заштите потрошача. Финансирањем програма се омогућава одрживост удружења и континуитет у њиховом раду, што их чини препознатљивим и релевантним актером у овој области, како за потрошаче, тако и за трговце. Све државе чланице ЕУ, као и оне које настоје да то постану, дужне су да обезбеде потрошачима брз, једноставан и приступачан начин решавања потрошачких спорова. Кроз ову програмску активност је такође предвиђено финансирање или суфинансирање посредника евидентираних на Листи тела за вансудско решавање потрошачких спорова коју установљава и води Министарство, а све у циљу како би се обезбедило да мирно решавање спорова буде бесплатно или уз минималне трошкове за потрошаче, а што је у складу са Директивом о алтернативном решавању потрошачких спорова. Све ове активности идентификоване су Законом о заштити потрошача, као кључне за спровођење и унапређење политике заштите потрошача.

Буџетска средства која су обезбеђена Законом о буџету РС за 2020. годину за подршку програмима удружења потрошача, као и пројектован обим буџетских средстава за 2021. и 2022. годину износе 20.000.000,00 динара по години.

И поред тога што би поступак вансудског решавања спора био обавезан за трговце, привредни субјекти неће имати додатна финансијска оптерећења, с обзиром да ће ресорно Министарство подстицати и пружати подршку оснивању и раду тела за вансудско решавање потрошачких спорова. Средства коју су обезбеђена Законом у буџету Републике Србије за 2020. годину за финансирање накнаде за рад тела за вансудско решавање потрошачких спорова износи 5.000.000,00 динара, док планирана средства за 2021. и 2022. годину износе 8.000.000,00 и 10.000.000,00 динара. Финансирање ће се вршити према учинку тако што ће тела доставити МТТТ захтев за исплату по завршеном поступку, а у складу са тарифом која ће бити прописана правилником.

Када је у питању члан 37. који прописује обавезу увођења регистра потрошача који не желе да примају позиве и/или поруке у оквиру промоције и/или продаје телефоном, за реализацију прописане мере неопходно је обезбедити средства којима ће се финансирати ИТ алат који би администрирала Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге. Средства неопходна за израду и инсталирање оваквог софтвера су оквирно 2.000.000,00 РСД. Имајући у виду да МТТТ располаже искуством у изради ИТ алата, као што је Национални регистар потрошачких приговора, процена је да је у оквиру предвиђених средстава могуће организовати и обуку за постојеће кадрове у оквиру надлежног регулаторног тела без потребе додатних запошљавања. Годишњи трошкови за одржавање информационог система који подразумева техничку подршку обезбеђивањем континуираног праћења система износе оквирно 500.000 РСД.

Увођење нове класификације за потрошачке спорове, судовима неће произвести додатне трошкове будући да је потребна измена подзаконског акта који прописује вођење уписника, док ће унос нове класификације бити додат у постојећи јединствени интегрални систем намењен раду правосудних органа.

5. Кључна питања за анализу економских ефеката

Доношење новог закона неће наметнути нове трошкове привреди. Једина додатна обавеза трговаца је да учествују у поступцима вансудског решавања потрошачких спорова на начин и под условима који су прецизно уређени Законом. Вансудско решавање спорова у Републици Србији је кључно питање за даље унапређење система заштите и неопходно је његово унапређење како би се омогућило правовремено решавање спорова за све, са приступачним трошковима. Механизам вансудског решавања спорова мора да буде у складу са строгим начелима дефинисаним у Директиви ЕУ о алтернативном решавању спорова и важно је да то буде механизам који делује у једном правцу, односно да само потрошачи могу покренути спор против трговаца. Ненаметање обавезе трговцу да учествује у вансудском решавању спора је у корелацији са незнатним бројем случајева, што јасно указује да би учешће у овом поступку требало да буде обавезно и да се примењују строги захтеви у вези са роком у коме се поступак мора покренути. И поред тога што би поступак вансудског решавања спора био обавезан за трговце, имајући у виду да се на овај начин омогућава брзо, лако и ефикасно решавање потрошачких спорова као и да овај механизам представља алтернативу судским споровима, јасно је да се трговцима даје могућност да смање трошкове односно да се остваре позитивни економски ефекти.

Додатна обавеза у оквиру основног рада коју би трговци имали се односи искључиво на операторе електронских комуникација који би били у обавези да на захтев потрошача изврше унос или брисање у/из Регистра броја потрошача који захтева да не прима позиве и/или поруке у оквиру промоције и/или продаје телефоном. Овакав вид активности не захтева додатне материјалне и нематеријалне трошкове, али би могао да проузрокује једино временско оптерећење за запослене који већ обављају послове који се тичу пријема захтева потрошача, односно корисника. Будући да захтев не имплицира решавање проблема или упућивање на даље извршење, већ унос броја у базу података, додатно време неопходно за ову активност је минимално.

Када је у питању чл. 16. ст. 3. Нацрта закона који гласи „терет доказивања о тачности чињеничних навода трговца у вези са својом пословном праксом је на трговцу“, увидом у Закон о заштити потрошача који је на снази, евидентно је да ова одредба није нова обавеза већ је као таква прописана у чл. 17. – „Трговац сноси терет доказивања да није обављао непоштenu пословну праксу“, а измена се тиче језичког прецизирања одредбе. Такође, обавезе трговаца у вези са начином решавања рекламације и одговорности организатора, односно посредника из уговора о организовању путовања, повезаног путног аранжмана и излета су као такве прописане важећим Законом о заштити потрошача и не производе додатна оптерећења за трговце и организаторе путовања. Чл. 74. ст.1 који прописује обавезу продавца да за пружање услуга чија је вредност већа од 5.000 динара сачини прорачун на трајном носачу записа са спецификацијом услуге и прибави сагласност потрошача јесте нова обавеза, али ће додатни трошкови за продавца бити минимални. На основу приговора потрошача, односно корисника услуга, у вишегодишњем периоду као најчешћи проблем се бележи непознавање прецизираних трошкова и услуга које се наплаћују. Постојање трајног носача записа трошкова, као и сагласности потрошача на исте у великој мери ће утицати на могућност потрошача да одлучи да ли прихвата трошак, као и трговца да докаже да ли уговорени износ представља цену или прорачун. Материјални трошкови израде спецификације и прорачуна, будући да

подразумевају, између осталог, и папир, су минимални и доносе више користи за обе стране.

Осим тога, велики број захтева за давање мишљења указивао је да постоје одређене нејасноће у погледа разумевања појединих правних института. Појашњењем одредаба, за које је било највише захтева за давање мишљења олакшаће пословање привредних субјеката, нарочито малих и средњих предузећа за које такса за давање мишљења представља значајан издатак.

6. Кључна појашњења која ће омогућити једноставнију примену прописа:

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:

1. унапређењем и јачањем система вансудског решавања потрошачких спорова;
2. повећањем ефикасности надзора над применом Закона кроз увођење прекршајних налога;
3. јачањем управноправне заштите потрошача кроз усклађивање са Законом о општем управном поступку;
4. усклађивањем са правним тековинама ЕУ у погледу имплементације одредби Директиве (ЕУ) 2015/2302 о путовањима у пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима;

7. Да ли пропис утиче на развој конкуренције и на који начин?

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 заштите 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:

1. све оно што нарушава конкуренцију, нарушава и позицију потрошача, али и
2. све оно што јача заштиту потрошача, јача и конкуренцију.

Поред тога, увођење делотворнијих санкција, односно прекршајних налога, ће довести до бољег поштовања закона од стране трговаца. Санкције треба да буду сразмерне штети коју трговци потенцијално могу да проузрокују потрошачима намерним или ненамерним активностима којима крше законодавство у области заштите потрошача. Ово би требало да позитивно утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту и на стварање здраве конкуренције која почива на фер пословању и поштовању законских одредаба.

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.

8. Кључна питања за анализу ефеката на друштво

Одредбе новог закона не проузрокују додатне трошкове грађанима. Унапређење механизма вансудског решавања спорова имаће изузетно позитиван утицај на друштво у целини, јер ће потрошачима омогућити приступ вансудском решавању спорова без трошкова. Будући да ће учешће трговаца у оваквом мирном начину решавања спора бити обавезно, то ће директно утицати на судске спорове у области заштите потрошача који представљају финансијско оптерећење за обе стране у спору. Будући да ће МТТТ финансирати тела за вансудско решавање спора, што до сада није био случај, то ће имати позитиван ефекат на запошљавање, односно ангажовање оних појединаца који испуњавају услове за обављање послова који се тичу вансудског решавања спора.

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 и подршком раду тела за вансудско решавање спорова;
- 3) ефикаснији надзор тржишта у циљу бржег санкционисања повреда Закона кроз издавање прекршајних налога;
- 4) већа одговорност и јавност рада удружења за заштиту потрошача;
- 5) уређивање услуга у туризму, прецизирањем начина и услова за пружање тих услуга, уговора о путовању у пакет аранжману и уговора о повезаном путном аранжману, као и права и обавеза трговаца и путника у вези с тим уговорима.

Увођење регистра „Не зови“ има за циљ да смањи незадовољство потрошача који не желе да свакодневно буду позивани од стране трговаца који путем телефона нуде различите производе. С обзиром да су до сада трговци могли несметано да позову први пут као и да би били санкционисани тек приликом другог позива, а након што се потрошач први пут изјаснио да не жели да буде позиван. Овакво решење је доводило до незадовољства потрошача који су често упућивали приговоре због насртљиве пословне праксе. Успостављање регистра омогућило би са једне стране повећање задовољства потрошача који не желе да буду позивани, а са друге стране олакшало пословање трговаца који ће убудуће позивати само потрошаче који су заинтересовани за овај вид продаје и неће трошити време на позивање огромног броја незаинтересованих потрошача.

9. Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

Нацрт закона не утиче на животну средину.

10. Кључна питања за анализу управљачких ефеката

Нова законска решења не захтевају организационе промене у надлежном министарству. Осим тога, у погледу стварне надлежности за вршење инспекцијског надзора, овај закон задржава раније законодавно решење.

Када је у питању вансудско решавање спорова, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, као контактна тачка у којој ће се бележити сви поступци за вансудско решавање спорова неће имати потребе за даљим упошљавањем кадрова за реализацију ове законске обавезе, већ ће користити постојеће административне капацитете – Сектор за заштиту потрошача и Секретаријат - Одељење за економско-финансијске послове. Тела за вансудско решавање спорова већ постоје на листи коју води МТТТ, док ће се и даље вршити упис ових тела која су лиценцирана од стране Министарства правде и који испуњавају додатни захтев да су завршила правни факултет и да имају искуства у грађанско-правној области. Нису потребне додатне обуке за ова тела, а плаћање ће се вршити по учинку.

Регистар који би водио РАТЕЛ, осим трошкова који су неопходни за израду и одржавање информационог система, не изискује ангажовање додатних кадрова будући да унос и брисање бројева потрошача који би били унети у ову базу података не би вршио РАТЕЛ, већ оператор коме је потрошач, односно корисник поднео захтев. Нова обавеза коју би опетатори имали би подразумевала пријем захтева корисника и унос његовог броја у систем који администрира РАТЕЛ што је активност која не захтева измену организационе структуре или ангажовање додатних кадрова.

11. Кључна питања за анализу ризика

Нацрт Закона о заштити потрошача припремила је Радна група за израду стручних основа за измене и допуне Закона о заштити потрошача, а у чијем раду су поред представника ресорно надлежног министарства (сектора задуженог за политику заштите потрошача и колективног интереса потрошача, сектора задуженог за трговину и заштиту конкуренције и надлежних инспекција) били укључени и представници удружења за заштиту потрошача, стручне јавности односно професори правних факултета као и представници Привредне коморе (ПКС).

Министарство трговине, туризма и телекомуникација је на својој интернет страници објавило јавни позив којим су позване све заинтересоване да до 28. јуна 2019. године доставе уопштене или конкретне предлоге за измене и допуне Закона о заштити потрошача (“Сл. гласник РС”, бр. 62/2014, 6/16 И 44/18). Такође, организован је округли сто са представницима евидентираних удружења за заштиту потрошача у циљу разматрања предлога за измену Закона. Округлом столу је присуствовало 16 евидентираних удружења за заштиту потрошача. Током вишечасовне дискусије разматране су одредбе Нацрта закона који се односе на регулисање статуса евидентираних удружења, вансудско решавање потрошачких спорова са аспекта удружења и њихова улога у том поступку односно начин на који би било најбоље уредити регистар „Не зови“. Велики број сугестија удружења је прихваћен и потом су извршене корекције текста Нацрта у складу са заједнички формулисаним ставовима.

У складу са Закључком 05 Број: 011-10913/2019 Одбора за привреду и финансије Владе Републике Србије од 31. октобра 2019. године, Министарство трговине, туризма и телекомуникација је спровело Јавну расправу о Нацрту закона о заштити потрошача у периоду од 04. до 25. новембра 2019. године. Нацрт закона о заштити потрошача, заједно са Образложењем, Програмом јавне расправе и Обрасцем за коментаре, постављен је на интернет презентацији МТТТ и на Порталу еУправе. Програмом јавне расправе о Нацрту закона о заштити потрошача одређено је да се примедбе, предлози и сугестије достављају Министарству трговине, туризма и телекомуникација, писаним путем са напоменом „За јавну расправу о Нацрту закона о заштити потрошача“. Централни догађај је одржан 15. новембра 2019. године у Привредној комори Србије, коме је присуствовало преко 120 учесника, међу којима су били бројни представници привреде, државних органа, релевантних институција и организација. Присутнима су презентоване новине које предвиђа Нацрт закона. Током дискусије размотрена су бројна питања учесника. Између осталог дискутовано је о: увођењу регистра потрошача који не желе да приме позиве и/или поруке у оквиру промоције и/или продаје телефоном; институту саобразности робе уговору и гаранцији, посебно о одговорности продавца за несаобразност робе након истека рока од две године од дана преласка ризика на потрошача; рекламацији и начину решавања рекламације; обавези продавца да за пружање услуга чија је вредност већа од 5.000,00 динара сачини прорачун са спецификацијом услуге и прибави сагласност потрошача; питањима вансудског решавања потрошачких спорова. На округлом столу договорено је да се сви предлози, примедбе и сугестије доставе на начин како је то предвиђено Програмом јавне расправе до 25. новембра 2019. године, када се јавна расправа завршава. Предлози, примедбе и сугестије на Нацрт закона о заштити потрошача доставило је 29 учесника јавне расправе, од којих су три учесника доставила коментаре неблаговремено. У Министарству трговине, туризма и телекомуникација сагледани су и размотрени сви достављени предлози, примедбе и сугестије. Прихваћене су и уграђене у текст Нацрта закона оне примедбе и сугестије којима се унапређује квалитет текста Нацрта, а које нису у супротности са регулативном ЕУ и најбољом праксом у овој области, као нпр: измењен је члан 5. тачка 24), уређен је члан 55, прихваћена је примедба која се односи на члан 92. у делу остваривања права на судску или вансудску заштиту, унапређена је дефиниција вансудског решавања потрошачких спорова из члана 149, прецизиран је члан 162. и друго. Такође прихваћене су примедбе које се односе на правно – техничку редакцију текста Нацрта закона. Остали предлози, примедбе и сугестије учесника у процесу јавне расправе које су достављене овом министарству након анализе нису прихваћене из разлога што су неблаговремени, нису дати конкретни предлози или предлози не садрже адекватно образложење, предлози су садржани у Нацрту закона (подносилац коментара није правилно тумачио текст Нацрта закона), или су супротни одредбама релевантних ЕУ прописа са којима се врши усклађивање, или нису предмет регулације овог закона.

Сви предлози су детаљно разматрани и настојало се да се нађе најбоље решење за превазилажење нејасноћа, а резултат тог процеса је Нацрт закона којим се мењају и уводе оне одредбе потрошачког законодавства на које су заинтересоване стране указале и око којих смо сматрали да је неопходно интервенисати.

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

- Министар надлежан за заштиту потрошача прописаће 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 прописаће ближу садржину обрасца за одустанак од уговора на даљину и уговора који се закључују изван пословних просторија;
- Министар надлежан за правосуђе ће ближе уредити садржину и начин вођења евиденције судова о потрошачким споровима, обрасцима, роковима и начину достављање података о потрошачким споровима, а који се достављају ресорном Министарству за заштиту потрошача;
- 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.