

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДеноЈ ЕХ АНТЕ АНАЛИЗИ ЕФЕКТА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА

1. УВОД

Анализа ефеката Предлога закона о заштити потрошача (из 2025. године) сачињена је у складу са Уредбом о анализи ефеката прописа („Службени гласник РС“, бр. 20/2025), Законом о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 30/18), као и другим важећим правилима израде прописа. Циљ анализе је свеобухватна процена очекиваних ефеката овог закона, уз сагледавање постојећег стања, са посебним освртом на проблеме које треба решити, циљеве који се постижу, анализу алтернативних решења, процену утицаја на грађане, односно друштво, привреду, тј. економију и јавну управу, као и анализу финансијских ефеката и ефеката на животну средину и климатске промене. У том смислу је сврха ове анализе да утврди оправданост доношења новог закона, предложи показатеље (индикаторе) за мерење ефеката, односно начине праћења и вредновања прописа. Извештај о анализи такође садржи процену финансијских последица, оцену усклађености са правом Европске уније, преглед идентификованих опција које су разматране приликом израде закона и анализу јавних консултација спроведених у складу са принципима транспарентности и партиципације заинтересованих страна. Сагласно наведеном, као и правном оквиру, ова анализа ефеката представља саставни део поступка израде и предлагања Закона о заштити потрошача у 2025. години.

2. САГЛЕДАВАЊЕ ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

У области заштите потрошача у Републици Србији до сада је био на снази Закон о заштити потрошача („Службени гласник РС“, бр. 88/2021) који је ступио на правну снагу 19.09.2021. године, а примењује се од 19.12.2021. године. Иако је овај закон у време када је донет представљао значајан корак у правцу јачања потрошачких права и усклађивања са правом Европске уније, током његове примене уочени су одређени недостаци који су спречавали његову пуну примену у пракси и нису омогућавали задовољавајући ниво заштите потрошача. Анализе праксе, подаци из Националног регистра потрошачких приговора, академски радови, истраживања цивилног сектора и резултати јавних консултација показали су да постоји потреба за дубљом институционалном реформом и нормативним унапређењем постојећег система.

Проблем који се решава доношењем новог закона о заштити потрошача односи се на потребу унапређења постојећег система заштите потрошача, отклањање уочених недостатака у примени важећег закона, унапређење система

вансудског решавања потрошачких спорова, јачање улоге потрошачких удружења, усаглашавање са новинама у праву Европске уније, тј. новим директивама, уређење питања која до сада нису била уређена, а која је неопходно уредити и која су значајна за област заштите потрошача, као и унапређење механизма за ефикаснију примену закона.

Недостаци у примени важећег закона, односно проблеми које закон треба да реши огледају се у недовољно уређеном, функционалном и ефикасном систему вансудског решавања потрошачких спорова, потребу за јачом и посебно уређеном заштитом потрошача у области дигиталних садржаја и дигиталних услуга, непостојању функционалне базе података о потрошачким споровима и ограниченим капацитетима за примену казних механизма. Према истраживању које је спровела организација „Правосудна база југ“, 41% основних судова у Републици Србији, уопште није водило потрошачке спорове у периоду од 2019. до 2023. године, 28,6% судова је поступало у три или више потрошачких спорова,¹ док је 30,2% судова имало један или два потрошачка спора,² што све заједно указује на неуједначену и недовољно развијену праксу. Просечно време за доношење првостепене судске одлуке у потрошачком спору износи 289 дана.³

Поред претходно наведених података који се односе на судску заштиту, истраживање спроведено у оквиру докторатске дисертације, у периоду од маја до јуна 2025. године, указало је на низак ниво информисаности грађана о постојању механизма колективне заштите потрошача, те да би било корисно радити на видљивости овог механизма. Анкета која је обухватила 169 испитаника, показала је да 50,3% није знало за могућност покретања поступака за заштиту колективних интереса; 53,6% испитаника никада није учествовало ни у једном поступку заштите потрошачких права, 41,1% испитаника је учествовало подношењем рекламације трговцу, а 1,8% је учествовало у индивидуалном судском поступку.⁴ Целокупни

¹ Реч је о: Првом основном суду у Београду, Другом основном суду у Београду, Трећем основном суду у Београду, као и о основним судовима у: Чачку, Крагујевцу, Краљеву, Крушевцу, Лесковцу, Новом Саду, Панчеву, Сомбору, Суботици, Ужицу, Ваљеву, Врању, Алексинцу, Нишу и Зајечару.

² Подаци из истраживања које је сачињено у склопу рада коалиције Правосудна база југ, под називом: Ефикасност судске заштите потрошача у Републици Србији за период 2019-2023 (аутор Иван Грујић), Ниш, 2024, стр. 28.

³ Истраживање Правосудне базе југ, „Ефикасност судске заштите потрошача у Републици Србији за период 2019-2023“, Ниш, 2024, стр. 29.

⁴ Истовремено, налази анкете показују висок потенцијал за будуће укључивање грађана у механизме колективне заштите, будући да је укупно 84,4% испитаника изјавило је да би учествовало. Наведени резултати указују да проблем није у одсуству интересовања грађана, већ да треба радити на јачању институционалних капацитета и функционалних канала за активно укључивање грађана који се сусрећу са проблемима који се односе на област заштите потрошача. Истраживање спровела докторанткиња Јована Поповић, под менторством проф. др Слободана Вукадиновића: Остваривање и заштита колективних интереса потрошача, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, 2025, стр. 157-162.

результати ове анкете упућују на потребу за већом промоцијом, едукацијом и институционалном подршком потрошачима.

У регионалним саветовалиштима потрошача је, у току 2024. године, евидентирано укупно 12.969 потрошачких приговора.⁵

Осим наведених проблема, важан мотив за доношење новог закона о заштити потрошача јесте и потреба за усклађивањем домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније. Наиме, тренутно важећи закон којим је уређена област заштите потрошача није усаглашен са директивама Европске уније које се односе на дигитално тржиште и продају робе, тј. постоји недостатак усклађености са Директивом (ЕУ) 2019/770 о одређеним аспектима уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга, Директивом (ЕУ) 2019/771 о одређеним аспектима уговора о продаји робе и Директивом (ЕУ) 2019/2161 о бољој примени и модернизацији правила Уније о заштити потрошача. Додатно, неусклађеност са правом ЕУ је у супротности са међународним обавезама и исказаним опредељењем Републике Србије за приступање Европској унији и усаглашавање са правним тековинама ЕУ. Конкретно, Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, који је ратификован Законом о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 83/08), Република Србија је преузела обавезу да законодавство, између осталог и у области заштите потрошача, усклади са правним тековинама Европске уније. Чланом 78. овог споразума, Република Србија је преузела обавезе да ће обезбедити политику активне заштите потрошача у складу са комунитарним правом и усклађивање законодавства о заштити потрошача у Републици Србији са заштитом која је на снази у Заједници.

Стратегија заштите потрошача за период 2019–2024. године („Сл. гласник РС“, бр. 93/19) као кључни стратешки документ, предвиђа унапређење постојећег законодавства и увођење нових механизма у складу са најбољом праксом Европске уније, као и законодавне мере у циљу унапређења система заштите потрошача у Републици Србији у складу са новим изазовима на светском тржишту, што представља и општи циљ овог стратешког документа. Наведена стратегија садржи меру 1.1. „Унапређење постојећег законодавства у области заштите потрошача“, која је кључна мера у Стратегији која се односи на усвајање новог закона.⁶ Такође, Акционим планом за спровођење Стратегије заштите потрошача за

⁵ Извештај о раду Националног регистра потрошачких приговора за 2024. годину, стр. 3, који је јавно доступан на веб сајт Министарства унутрашње и спољне трговине.

⁶ Ова мера предвиђа низ активности релевантних за доношење овог закона, а које су усмерене на: прецизирање постојећих законских одредби које ће бити измењене усвајањем новог Закона о

период 2019–2024. године, у периоду 2023. и 2024. године („Службени гласник РС“, број 91/2023) као мера је утврђено унапређење законодавства у области заштите потрошача ради даљег усклађивања са правом Европске уније и обезбеђивања делотворније заштите потрошача, нарочито у делу вансудског решавања потрошачких спорова и колективне заштите интереса потрошача. Активности дефинисане наведеним акционим планом садрже и прецизирање рокова, партнера па спровођењу и извора финансирања.

Током примене важећег Закона о заштити потрошача („Службени гласник РС“, бр. 88/2021), спровођене су анализе примене тог закона које су показале недостатке и мањкавости који су спречавали његову делотворну примену у пуном капацитету. На основу праћења примене закона, спроведених истраживања, извештаја из праксе, резултата јавних консултација и анализа правног оквира, уочено је да постоји читав низ недостатака који ограничавају остваривање основних потрошачких права. Проблеми који се идентификују као системски, укључују следеће кључне проблеме:

- Нерегулисана питања заштите потрошача у вези са уговорима о испоруци дигиталног садржаја, што представља правну празнину, која као таква изазива несигурност за грађане, негативно утиче на правну сигурност и владавину права, те је потребно приступити уређењу тих питања која су важна и потребна у савременој дигиталној ери.
- Недовољна ефикасност и функционалност механизма за вансудско решавање потрошачких спорова, недовољно прецизни услови за рад тела за вансудско решавање спорова, као и ограничени ресурси и капацитети тела за вансудско решавање потрошачких спорова;
- Недовољна информисаност грађана о својим правима и расположивим правним средствима за заштиту права потрошача;
- Потреба за вишим нивоом одговорности и јавности у раду удружења и савеза удружења за заштиту потрошача;
- Непостојање интегрисане базе података о потрошачким споровима⁷;

заштити потрошача, увођење сразмерних и ефективних казних одредби, измену режима вансудског решавања потрошачких спорова, усклађивање у области колективне заштите потрошача, усвајање новог закона о заштити потрошача и израду одговарајућих подзаконских аката.

⁷ Нормативни основ за базу потрошачких судских спорова је постојао и раније (члан 148. став 5. Закона о заштити потрошача), али у претходном периоду није био донет подзаконски акт из области правосуђа којим би наведено било реализовано.

- Неефикасне мере надзора и санкција, слаба примена постојећих казних механизма односно недовољна ефикасност у санкционисању трговаца који крше потрошачка права.

Поред тога, постоји ограничен обим праћења статистике потрошачких спорова и оскудан број аналитичких извештаја који се користе у јавним политикама. Тиме је отежано доношење стратегија и законских интервенција заснованих на подацима.

На основу свега наведеног, може се основано рећи да постојећи правни оквир не обезбеђује потпуну и делотворну заштиту потрошача у Републици Србији.

3. УТВРЂИВАЊЕ ЦИЉА

Основни циљ доношења новог Закона о заштити потрошача јесте успостављање модерног, транспарентног и функционалног система заштите потрошача, усклађеног са правом Европске уније. Свеукупно се може рећи да циљ који се жели постићи доношењем новог Закона о заштити потрошача јесте свеобухватно унапређење система заштите потрошача у Републици Србији. Наведено подразумева обезбеђивање ефикаснијег остваривања индивидуалних и колективних права потрошача, унапређење механизма вансудског и судског решавања спорова, већу транспарентност и функционалност рада удружења потрошача, бољу информисаност грађана о њиховим правима, као и усклађивање домаћег правног оквира са савременим прописима Европске уније. Циљ је да се до краја 2026. године унапреди примена механизма заштите потрошача, повећа поверење грађана у институције, омогући веће учешће у поступцима за заштиту права, и унапреди правна сигурност на тржишту.

Специфични циљеви су:

- Подизање нивоа заштите и приступачности за потрошаче, као и обезбеђивање више степена заштите потрошача и ефикасније примене њихових права у Републици Србији;
- Јачање институционалних капацитета за решавање потрошачких спорова ван суда кроз успостављање функционалног и доступног система вансудског решавања потрошачких спорова;
- Јачање поверења грађана у институције за заштиту потрошача;
- Усвајање правно обавезујућих механизма за дигитално тржиште и питања која се отварају у вези са испорукама дигиталног садржаја;

- Стварање услова за јачање удружења за заштиту потрошача, оснаживање и боље позиционирање удружења за заштиту потрошача као партнера државе у заштити потрошача;
- Потпуна транспарентност у обележавању цена, попушта и других трговачких пракси;
- Обезбеђивање јачег надзора и ефективнијег санкционисања трговаца у случају повреде права потрошача;
- Обезбеђивање бржег и ефикаснијег обештећења уколико дође до повреде права потрошача;
- Јачање институционалног оквира и улоге Министарства у праћењу, контроли и анализи података о потрошачким споровима.
- Пуна усклађеност са правом Европске уније, нарочито са Директивом (ЕУ) 2019/2161, Директивом (ЕУ) 2019/770 и Директивом (ЕУ) 2019/771.

Планираним мерама треба да се омогући да до краја 2026. године: (1) буде значајно повећан број потрошачких спорова решених вансудским путем и то закључењем споразума, (2) функционисање електронског система за евиденцију судских потрошачких спорова који се воде пред судовима у Републици Србији⁸, (3) буду оснажени капацитети удружења за заштиту потрошача и успостављен систем евиденције удружења која испуњавају услове, и (4) буде значајно повећана информисаност грађана о доступним правним средствима за заштиту потрошача. Наведени циљеви су прецизни, мерљиви, друштвено прихватљиви, оствариви и временски одређени у складу са принципима креирања јавних политика.

Циљ доношења овог закона у потпуности је усклађен са стратешким документима и приоритетима Владе Републике Србије. Конкретно, он је предвиђен Стратегијом заштите потрошача за период 2019–2024. године („Сл. гласник РС“, бр. 93/19), и то у оквиру Мере 1.1. „Унапређење постојећег законодавства у области заштите потрошача“. Такође, Акциони план за спровођење Стратегије заштите потрошача за период 2019–2024. године, у периоду 2023. и 2024. године („Сл. гласник РС“, бр. 91/2023) предвиђа као кључну активност доношење новог закона. Поред тога, наведени циљ доприноси испуњавању обавеза из Преговарачког поглавља 28 (Заштита потрошача и здравља).

⁸ Нормативни основ за базу потрошачких судских спорова је постојао и раније (члан 148. став 5. Закона о заштити потрошача), али у претходном периоду није био донет подзаконски акт из области правосуђа којим би наведено било реализовано.

Предлог закона је у потпуности усклађен са три нове директиве Европске уније, тј. са следећим актима:

- Директива (ЕУ) 2019/770 о одређеним аспектима уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга. Ова директива чији је потпун назив: Директива (ЕУ) 2019/770 Европског парламента и Савета од 20. маја 2019. године о одређеним аспектима уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга, уређује обавезе трговаца према потрошачима у погледу дигиталног садржаја и дигиталних услуга, укључујући услове саобразности, правна средства у случају несагласности и услове измена дигиталног садржаја;

- Директива (ЕУ) 2019/771 о одређеним аспектима уговора о продаји робе. Ова директива чији је потпун назив: Директива (ЕУ) 2019/771 Европског парламента и Савета од 20. маја 2019. године о одређеним аспектима уговора о продаји робе, уређује услове саобразности робе, правне лекове у случају несагласности, трајање гаранција и посебне захтеве у погледу произвођача и продаваца.

- Директива (ЕУ) 2019/2161 о бољој примени и модернизацији правила Уније о заштити потрошача. Ова директива чији је потпун назив: Директива (ЕУ) 2019/2161 Европског парламента и Савета од 27. новембра 2019. године којом се мењају директиве 93/13/ЕЕЗ, 98/6/ЕЗ, 2005/29/ЕЗ и 2011/83/ЕУ у погледу боље примене и модернизације правила ЕУ о заштити потрошача, уводи појачане обавезе транспарентности при оглашавању на интернету, нове санкције за повреду права потрошача и повећава права потрошача у дигиталној економији.

Као примарни показатељ учинка за мерење успеха примене закона користиће се број потрошачких спорова решених вансудским путем у односу на укупан број приговора потрошача, број спорова решен вансудским путем закључењем споразума о решавању спора, број судских спорова који су вођени у циљу заштите права потрошача и број покренутих и окончаних поступака за заштиту колективних интереса потрошача. Показатељи су и: број новооснованих тела за вансудско решавање потрошачких спорова, њихова територијална доступност, број едукативних активности и обука за потрошаче и трговце. Могуће је спроводити и истраживања у циљу испитивања промена, односно пораста индекса поверења потрошача. Показатељ је и број спроведених надзора и изречених мера. Поред тога, биће праћен и број евидентираних удружења и савеза за заштиту права потрошача, број потрошачких приговора унетих у јединствену електронску базу, као и број медијских и едукативних активности усмерених ка потрошачима. Уколико не буде могуће прикупити комплетне квантитативне податке у одређеном року, користиће се и квалитативни показатељи као што су

оцена ефикасности механизма на основу фокус група или анализа јавних консултација.

Може се рећи да се очекује пораст броја решених потрошачких спорова путем тела за вансудско решавање потрошачких спорова, а са друге стране смањење броја поступака пред судовима по основу потрошачких спорова.

Извор провере за наведене показатеље учинка биће: (1) извештаји Националног регистра потрошачких приговора, (2) евиденције и извештаји тела за вансудско решавање потрошачких спорова и обједињени подаци из информационог система, (3) подаци Министарства унутрашње и спољне трговине, као и (4) извештаји о активностима евидентираних удружења и савеза за заштиту права потрошача. Подаци ће бити прикупљани, обрађивани и анализирани на годишњем нивоу, с почетком у 2025. години, а прва комплетна анализа очекује се у првом кварталу 2026. године. Надлежна организациона јединица у оквиру Министарства биће Сектор за заштиту потрошача.

4. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ОПЦИЈА

У оквиру процеса израде Предлога закона о заштити потрошача разматрано је више опција, од измене важећег закона, доношења новог закона у потпуности усаглашеног са правом ЕУ, до доношења секторских закона појединачно за дигиталне услуге, вансудско решавање спорова и колективну заштиту потрошача. Од секторских приступа се одустало због ризика од неусклађености и правне несигурности. Одабрана је опција свеобухватног закона, у складу са праксом држава чланица ЕУ.

Прва опција је задржавање постојећег правног оквира без измена, односно одржавање постојећег стања без измена закона („status quo“). Ова опција је одбачена услед немогућности остваривања усклађености са правом ЕУ и ниске делотворности у пракси. Примена „status quo“ опције, односно задржавање постојећег правног оквира без доношења новог закона није прихватљива, јер би изостанак промене значио наставак примене Закона о заштити потрошача из 2021. године, чији су ограничени дometи и недостаци већ утврђени и објашњени, а изостало би и уређење нових правних питања за која је утврђена потреба, као и усклађивање са правом ЕУ. Последице таквог приступа би могле довести до већих економских трошкова и повећања оптерећења судова. Управљачки и институционално, изостао би неопходан развој капацитета и функционалности органа надлежних за заштиту потрошача, уз постојање правне несигурности грађана и друштва у целини у домену правних питања која нису уређена.

Опција постизања циља искључиво применом подстицајних, едукативних и управљачких мера, без промене регулаторног, односно нормативно-правног оквира, такође је разматрана и одбачена. Иако су мере као што су појачани надзор, едукативне кампање и институционална подршка значајне, без нормативних измена и пратећег јачања институционалних механизма, што подразумева усвајање правно обавезујућих решења, оне не могу да донесу одрживу и системску промену. Посебно у контексту усклађивања са правом ЕУ, потребно је транспоновати одредбе претходно наведених директива, што је могуће само путем доношења новог закона. Такође, ова опција је неприхватљива и због потребе отклањања уочених недостатака и уређења правних питања која у тренутно важећем закону нису уређена, а што се, пре свега, односи на област дигиталних услуга и уговора о испоруци дигиталног садржаја.

Разматрана је и опција доношења мањих измена и допуна важећег закона, тј. делимична измена и допуна постојећег закона. Ова опција је одбачена због великог обима измена које би *de facto* захтевале нови закон. Наиме, обим неопходних измена је такав да би измене фактички значиле израду новог текста закона, будући да није реч само о новим областима које треба уредити (као што је, на пример, испорука дигиталног садржаја), већ је током примене тренутно важећег закона уочена потреба да се интервенише у смислу унапређења и прецизнијег регулисања у велики број правних норми актуелног закона. Због тога би евентуално усвајање ове опције било у супротности са Јединственим методолошким правилима за израду прописа („Сл. гласник РС”, бр. 21/2010), која у погледу сврхе и обима измена и допуна изричито прописују у члану 47. став 2. да ако се више од половине чланова основног прописа мења, односно допуњује, треба донети нови пропис.

Сви претходно наведени разлози су указали да је адекватна опција: израда потпуно новог текста закона у складу са актуелним потребама и правом Европске уније. Изабрана је управо опција која подразумева усвајање (доношење) новог закона о заштити потрошача, као најадекватнија за свеобухватно решавање низа уочених проблема и потреба. У том смислу, на основу резултата јавних консултација и анализе примене постојећег закона, одлучено је да се приступи изради новог закона, како би се системски отклонили уочени недостаци и постигла потпуна усклађеност са правним тековинама Европске уније. Европска упоредна пракса показује да већина држава чланица Европске уније има јединствене и свеобухватне законе о заштити потрошача, а Европска комисија је у својим анализама истакла потребу за модернизацијом постојећих механизма ради заштите потрошача у дигиталном окружењу.

5. АНАЛИЗА ЕКОНОМСКИХ ЕФЕКТА

Ефекти доношења новог закона о заштити потрошача се очекују у следећим областима: побољшање услова на тржишту услуга од општег економског интереса; јачање заштите потрошача у дигиталном окружењу; повећање броја потрошача који успешно решавају спорове путем вансудских механизма; смањење оптерећења судова потрошачким предметима; јачање капацитета и кредибилитета удружења и савеза за заштиту потрошача; већа јавност и транспарентност рада Националног савета за заштиту потрошача.

На привреду ће позитивно утицати унапређено регулисање односа са потрошачима, јачање поверења тржишта и повећање транспарентности у пословању. Посебан утицај очекује се у секторима туризма, телекомуникација, финансијских услуга и дигиталне економије. Ефекти на привреду се нарочито састоје у следећем: прописивање јаснијих обавеза за трговце, што доприноси већој правној предвидивости и тиме смањењу правне несигурности; обавезе информисања потрошача постају јасније дефинисане; подстицај поштеној конкуренцији; јачање капацитета институција, побољшање ефикасности у решавању спорова и контроли тржишта, што су истовремено позитивни ефекти и на државу у целини.

Доношењем новог Закона о заштити потрошача предвиђа се измена и унапређење неколико административних поступака који се односе на пријаву и обраду потрошачких притужби, евидентирање удружења потрошача и поступке у области алтернативног, односно вансудског решавања потрошачких спорова. Поступак евиденције за удружења и савезе за заштиту потрошача од стране надлежног министарства, омогућиће само оним удружењима који испуњавају јасне, објективне и стандардизоване критеријуме (услове) да буду активни учесници у систему колективне заштите потрошача. Ови поступци унапређују транспарентност и ефикасност система заштите потрошача.

Нови закон не уводи додатне пореске, царинске нити сличне фискалне обавезе за привредне субјекте. Укидањем појединих непотребних административних накнада у поступцима заштите потрошача и дигитализацијом одређених процедура, привредни субјекти ће имати користи у виду нижих оперативних трошкова. Ово нарочито важи за трошкове који се односе на писану комуникацију са потрошачима, објављивање обавештења и достављање одговора на рекламације.

Одређени технички и организациони захтеви биће уведени за привредне субјекте у вези са обавезама обавештавања потрошача у дигиталном окружењу, прецизирањем информација пре закључења уговора и увођењем одговорности за дигитални садржај. Ови захтеви ће донети умерене и понављајуће трошкове привредним субјектима који нуде робу и услуге онлајн, али се очекује да ће они

бити амортизовани кроз раст поверења потрошача и смањење броја и учесталости спора. Сви ови захтеви се могу испунити на домаћем тржишту и рокови за примену су примерени.

Предложена решења садржана у Предлогу закона о заштити потрошача ће позитивно утицати на конкурентност домаћих привредних субјеката тиме што унапређују правну сигурност и транспарентност тржишта. Боље информисани потрошачи и јаснија правила о пословној пракси подстичу једнаке услове на тржишту. Привредним субјектима ће бити доступни електронски системи за обраду притужби, што ће смањити трошкове и убрзати комуникацију са потрошачима.

Предложени законски оквир подстиче конкуренцију на тржишту ограничавањем обмањујућих и насртљивих пословних пракси и увођењем транспарентних услова оглашавања, формирања цена и доступности информација. Закон не предвиђа доделу ексклузивних права, али јача капацитете потрошача за доношење информисаних одлука и предвиђа посебну заштиту за осетљиве групе и ранљиве потрошаче применом јасних законских правила. Овакве мере стварају услове за слободније и фер тржишно надметање.

На микро, мале и средње привредне субјекте предложена решења имају превасходно позитивне ефекте. Иако ће неки нови информативни и технички захтеви донети иницијалне трошкове, посебно у сектору е-трговине, укупни ефекат ће бити позитиван кроз смањење ризика од судских спорова, јасније услове пословања и веће поверење потрошача.

6. АНАЛИЗА ЕФЕКТА НА ДРУШТВО

Полазећи од чињенице да је сваки грађанин потрошач, може се основано рећи да је доношење овог закона од значајног и директног ефекта на све грађане и друштво у целини. Доношењем овог закона, грађани као потрошачи ће имати ефикасније механизме заштите својих права, брже решавање спорова, већи степен информисаности и више могућности за вансудску заштиту својих права, без великих трошкова. Ефекти на друштво, односно грађане се нарочито састоје у следећем: виши степен правне сигурности и доступности механизма заштите права потрошача; скраћење времена и трошкова поступака решавањем спорова ван суда; побољшање положаја потрошача у дигиталном окружењу; побољшање положаја осетљивих (рањивих) категорија потрошача.

У циљу адекватне и потпуне заштите свих грађана као потрошача, у Предлогу закона о заштити потрошача је посебна пажња посвећена услугама од

општег економског интереса, као што су електрична енергија, гас, централно грејање (као топлотна енергија) и вода.⁹ Надаље, члан 107. Предлога закона о заштити потрошача детаљно уређује механизме заштите потрошача у случајевима могуће обуставе пружања услуга од општег економског интереса, као што су електрична енергија, гас или топлотна енергија.¹⁰ Веома је значајно што се овим чланом обезбеђује и заштита угрожених потрошача у погледу снабдевања ради грејања током грејне сезоне, као и забрана злоупотреба од стране трговаца у погледу комуникације са потрошачима од стране других лица и наплате застарелих потраживања.¹¹ Садржина члана 107. представља важан корак у правцу подизања нивоа заштите потрошача у складу са европским стандардима, и на тај начин доприноси реализацији социјално одговорног приступа у јавним услугама.

Додатно, прописана су посебна права у члану 131. Предлога закона о заштити потрошача, у функцији додатне заштите ученика и студената као осетљиве категорије потрошача и формулисана су као одговор на реалне потребе и ситуације до којих долази у савременом образовању грађана а нарочито младих, које неретко укључује и школовање, односно студирање у иностранству.¹²

Такође, примера ради, у члану 134. Предлога закона који регулише ситуацију када значајан део услуга путовања не може бити пружен како је

⁹ Члан 8. предвиђа дужност трговца који нуди или оглашава вршење услуге трајног снабдевања електричном енергијом, гасом, топлотном енергијом или водом путем цевовода, да у понуди или огласу јасно истакне јединичне цене и друге цене које се не рачунају према потрошеној мерној јединици. Ова обавеза је у складу са начелима заштите потрошача у јавним услугама и представља конкретизацију политике транспарентности дефинисане у Стратегији заштите потрошача Републике Србије и у складу са правом ЕУ.

¹⁰ Прописује се да трговац може да обустави пружање услуга од општег економског интереса ако потрошач не измири своје текуће обавезе за пружене услуге у року од два месеца од дана доспелости обавезе, с тим да је трговац пре обуставе дужан да потрошача у писаном или електронском облику упозори на обавезу по основу уговора и да га позове да измири заостале обавезе у року који не може бити краћи од 30 дана од дана достављања упозорења. Посебно је значајне новине садржане у ст. 3-5. којима се уређују ситуације када се води судски или вансудски поступак у коме потрошач оспорава рачун, али истовремено наставља да уплаћује рачуне за текуће обавезе. Тада трговац не може да обустави пружање услуге од општег економског интереса све до окончања судског или вансудског поступка, осим уколико је потрошач раскинуо уговор. Став 6. прописује рок у ком је у случају обуставе пружања услуга, трговац дужан да настави са пружањем услуга. Тај рок износи два дана од дана пријема уплате за заостали дуг.

¹¹ Правила садржана у члану 107. Предлога закона о заштити потрошача су усклађена са праксом у ЕУ и одговарају захтевима правичности и заштите социјално рањивих група потрошача.

¹² У том смислу се чланом 131. уређују посебна права ученика и студената у случају организованог боравка у иностранству ради школовања или студирања. Прописане су обавезе организатора у погледу смештаја, обезбеђивања услова за похађање наставе, као и обавештавања ученика или студента о домаћину и одговорном лицу коме ученик односно студент може да се обрати за помоћ у месту боравка у иностранству. Додатно, организатор, односно посредник је дужан да ученику, односно студенту, пружи неопходне информације о култури, обичајима и начину живота у земљи одређишта. У случају непоштовања наведених обавеза, ученик или студент има право да пре отпочињања путовања без накнаде раскине уговор, при чему је терет доказивања испуњења наведених обавеза на организатору односно посреднику.

уговорено (значајан недостатак саобразности),¹³ ставом 6. је обезбеђена посебна заштита за осетљиве категорије путника, под условом да је организатор о њиховим посебним потребама обавештен најмање 48 сати пре почетка туристичког путовања.

Предложеним решењима новог Закона о заштити потрошача унапређују се административни поступци у којима учествују грађани као потрошачи. Уводе се јаснији механизми за пријављивање и праћење потрошачких приговора, као и обавезне информације које трговци морају да пруже потрошачима у различитим фазама уговорног односа. Наведено ће утицати на повећање информисаности и правне сигурности грађана. Имајући у виду чињеницу да ће ови поступци бити једноставнији и електронски доступни, то ће омогућити смањење административног трошка који грађани имају приликом подношења приговора или остваривања својих права. Очекује се да ће нови модел донети смањење трошкова од најмање 20% у односу на досадашњу праксу. Законом о заштити потрошача не се уводе нове финансијске обавезе за грађане у смислу нових накнада или такси, нити се повећавају постојеће.

Имајући у виду целину правних решења садржаних у Предлогу закона о заштити потрошача, може се рећи да се овим законом уводе механизми који ће индиректно утицати на смањење трошкова живота грађана кроз бољу информисаност, спречавање обмањујуће пословне праксе и увођење ефикасније инспекцијске контроле. Очекивани ефекат је боља понуда и приступачније цене роба и услуга. Закон о заштити потрошача ће повећати доступност, транспарентност и квалитет услуга од значаја за животни стандард, пре свега у домену дигиталних уговора, телекомуникационих услуга, енергетике и финансијских услуга. Омогућиће се боља контрола квалитета и правовремена интервенција органа надзора.

Не очекује се директан утицај на тржиште рада, али јачање улоге потрошачких организација (удружења и савеза за заштиту потрошача) може допринети отварању нових радних места у сектору заштите потрошача. Доношење новог закона о заштити потрошача може утицати на потребу за додатним обукама у јавном сектору и сектору услуга. Законом се позитивно утиче на здравље људи кроз бољу безбедност производа, боље означавање, јасније обавезе трговаца и веће кажњавање за обмањујућу пословну праксу, што све заједно има индиректан и то

¹³ У члану 134. Предлога закона се прописује обавеза организатора да понуди одговарајуће заменске услуге путовања једнаког или већег квалитета од оног наведеног у уговору без додатних трошкова. Прецизирани су услови и начин остваривања права путника на раскид уговора без плаћања накнаде за раскид, право на смањење цене, односно право на накнаду штете, као и на репатријацију једнаким превозним средством без непотребног одлагања и без додатних трошкова за путника, односно обавеза организатора да сноси трошкове неопходног смештаја током периода који није дужи од три ноћи по путнику. Ова правила су у складу са Директивом (ЕУ) 2015/2302.

позитиван утицај на здравље и сигурност потрошача. Посматрајући из угла остваривања права на приступ правди, повећава се приступ правичној судској и ванпарничној заштити, посебно за осетљиве групе. Законске одредбе о колективној заштити потрошача омогућиће лакше остваривање права великог броја грађана. Нису уочени директни ефекти на културно наслеђе и културне садржаје, али јачање информисања и дигиталне приступачности потенцијално могу индиректно унапредити и ову сферу.

Нови закон о заштити потрошача је родно неутралан и нема негативан утицај на родну равноправност. Очекивано повећање приступачности механизма заштите права потрошача, омогућиће бољу правну заштиту и за жене и за мушкарце, а нарочито за припаднике осетљивих група.

7. АНАЛИЗА ЕФЕКТА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ И КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ

Решења садржана у Предлогу закона о заштити потрошача из 2025. године не производе директне негативне ефекте на животну средину у смислу утицаја на квалитет воде, ваздуха и земљишта, управљање отпадом, климатске промене, заштиту од буке, као ни на живи и неживи свет. Закон се превасходно односи на уређење односа између потрошача и трговаца, права потрошача и механизме њихове заштите, те се његова примена одвија у домену трговине, услуга и регулаторних активности, без последица које би директно проузроковале деградацију животне средине.

Међутим, иако се не уводе еколошке обавезе у ужем смислу, одређене одредбе Предлога закона о заштити потрошача могу имати индиректне и то позитивне ефекте на животну средину. Пре свега, обавеза трговаца да у оквиру предуговорног обавештавања и обележавања производа обезбеде транспарентне, тачне и свеобухватне информације о својствима производа, укључујући информације о енергетској ефикасности, могућностима рециклаже, животном веку и укупном утицају на животну средину, може довести до јачања еколошке свести потрошача (грађана) и већег интересовања за производе који мање оптерећују животну средину. Наведено се нарочито односи на обавезе које произилазе из усклађивања са Директивом (ЕУ) 2019/2161, којом се уређује спречавање обмањујућих пословних пракси у вези са тврдњама о одрживости, тзв. „зелени маркетинг“. Даље, јачање механизма алтернативног решавања спорова и механизма за заштиту колективних интереса потрошача може допринети сузбијању пословних пракси које доводе до варања потрошача у погледу

еколошких својстава производа, чиме се индиректно подстиче фер тржишна утакмица и промовише еколошка одговорност трговаца.

Са аспекта климатских промена, иако предложени закон нема директан утицај на емисију гасова са ефектом стаклене баште или друге релевантне климатске показатеље, он утиче на елементе циркуларне економије кроз унапређену обавезу да се обезбеде информације о сервисирању, могућности поправке и очекиваном веку трајања производа. Овим се промовише одговорнија потрошња и смањује учесталост бацања производа, што је у складу са циљевима ЕУ и националних стратегија заштите животне средине.

Имајући у виду све претходно наведено, може се рећи да решења садржана у Предлогу закона о заштити потрошача не производе негативне ефекте на животну средину. Напротив, уводе се подстицајни механизми који доприносе еколошки одговорнијем понашању учесника на тржишту. Примена овог закона је у складу са начелима одрживог развоја и подржава имплементацију политика заштите животне средине Републике Србије и Европске уније.

8. АНАЛИЗА УПРАВЉАЧКИХ ЕФЕКТА

За адекватну примену Закона о заштити потрошача потребно је спровести одређене нормативне и регулаторне (друге) активности. Пре свега, Министарство надлежно за послове заштите потрошача (у овом тренутку: Министарство унутрашње и спољне трговине) је дужно да, у року од годину дана од дана ступања закона на снагу, донесе подзаконске акте неопходне за примену закона. Такође је потребно извршити усклађивање постојећих подзаконских аката са новим законским решењима. Поред тога, пожељно је спровести едукативне активности за запослене у инспекцијским службама, удружењима потрошача и другим релевантним институцијама.

Надлежна организациона јединица у Министарству је Сектор за заштиту потрошача, који ће координирати припрему аката, обуке и јавне кампање. Може бити успостављена међуинституционална сарадња кроз радне групе и координационе састанке са представницима других органа и удружења.

Примену Закона о заштити потрошача ће вршити Министарство надлежно за послове заштите потрошача (у овом тренутку: Министарство унутрашње и спољне трговине) – Сектор за заштиту потрошача, као и инспекцијске службе на републичком и локалном нивоу. Постојећи капацитети у погледу броја запослених и техничко-технолошке опремљености нису у потпуности довољни, те ће бити потребно обезбедити додатне кадрове, нарочито у области надзора и правне

подршке. Материјално технички капацитети попут софтверских платформи за праћење случајева и систем за пријем онлајн пријава морају бити унапређени кроз буџетска средства или могуће међународне донације, односно кроз пројектну подршку.

Предложена решења значајно доприносе унапређењу ефикасности и транспарентности рада органа јавне власти. Постојање Националног регистра потрошачких приговора, електронског система за вансудско решавање потрошачких спорова, као и евиденције удружења и савеза за заштиту потрошача омогућавају бољу контролу, брже поступање и смањење злоупотреба. Уједно се предвиђа обавеза јавног извештавања и доступности свих релевантних података на интернет презентацијама, што повећава транспарентност и омогућава грађанима лакши увид у поступке и одлуке органа.

Нова законска решења садржана у Предлогу закона о заштити потрошача доприносе јачању владавине права кроз јасније дефинисање надлежности органа, прецизно прописане рокове и процедуре, као и унапређене механизме заштите права потрошача, односно прецизније и потпуније уређење правних питања и уређење оних питања која у тренутно важећем закону којим се уређује област заштите потрошача нису уређења, чиме се смањују правне празнине. На тај начин се доприноси правној сигурности и владавини права. Унапређењем правног оквира се стварају услове и доследну и једнообразну примену права у циљу заштите потрошача.

Ефекти доношења новог закона о заштити потрошача на јавну управу се нарочито огледају у ефикаснијем праћењу стања на тржишту преко унапређених механизма за прикупљање података и мањем оптерећењу судова кроз раст броја решених спорова путем алтернативног, тј. вансудског начина решавања потрошачких спорова.

9. АНАЛИЗА ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА

Спровођење овог закона неће имати значајне фискалне ефекте на буџет Републике Србије. Потребна средства за функционисање тела за вансудско решавање потрошачких спорова и подршку раду удружења планирају се у оквиру постојећих буџетских линија. Могуће су уштеде услед смањења броја спорова пред судовима. Примена закона неће захтевати значајно повећање буџетских издатака, али ће захтевати бољу расподелу и рационализацију постојећих ресурса. Постојање електронске платформе за решавање спорова и евиденцију приговора допринеће ефикасности и уштедама на дужи рок. Финансијски ефекти на буџет Републике

Србије су ограничени и односе се на трошкове подршке телима за вансудско решавање спорова, као и обуку службеника и представника удружења потрошача.

Доношење подзаконских аката нема утицаја на опредељени буџет. Евентуалне потребне активности, као што могу бити обука запослених у надлежним органима, унапређење информационих система и спровођење информативно-едукативних кампања за потрошаче и привредне субјекте, су активности Сектора за заштиту потрошача као дела Министарства надлежног за послове заштите потрошача (у овом тренутку: Министарство унутрашње и спољне трговине), за које су средства обезбеђена у буџету. Сектор тржишне инспекције је такође организациони део Министарства унутрашње и спољне трговине, па ни у том делу не постоји потреба за додатним средствима.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС“, број 94/2024) опредељена су одговарајућа средства за јачање заштите потрошача, а подаци су јавно доступни.¹⁴

Са друге стране, позитивни ефекти на јавне приходе могу се очекивати кроз повећање буџетских прихода по основу новчане казнене политике (повећање прихода од казни), као и индиректно услед веће правне сигурности и транспарентности на тржишту. Иако се не уводе нови порези или обавезе које би значајно утицале на приходе, јачање капацитета инспекцијског надзора и ефикасније санкционисање повреда потрошачких права може утицати на раст прихода од новчаних казни.

Укупни нето ефекти на фискалну позицију државе у средњем року процењују се као позитивни, услед јачања механизма заштите потрошача, ефикасније примене прописа, боље правне сигурности и тржишне дисциплине. Додатни позитиван утицај остварује се кроз смањење трошкова решавања спорова пред судовима и повећање ефикасности система алтернативног, тј. вансудског решавања потрошачких спорова, што има индиректне уштеде за јавне ресурсе.

10. АНАЛИЗА РИЗИКА

Успешна примена предложеног Закона о заштити потрошача може бити изложена неколико кључних ризика који могу угрозити доследну и правовремену примену прописаних правних норми. Један од ризика јесу ограничени кадровски капацитети надлежних органа, који, што би могло ослабити поверење јавности у делотворност новог закона.

¹⁴ Вид. <https://mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2025-godinu-slubeni-glasnik-rs-br-942024>.

Други ризик се односи на недовољну информисаност потрошача, привредних субјеката и организација о новим правима, обавезама и механизмима заштите, што би могло довести до недовољног коришћења нових правила. Уколико не буде адекватних информативних и едукативних кампања, могућа је ниска стопа примене закона у првим фазама његове примене.

Посебан ризик може представљати евентуални недостатак буџетских средстава за континуирану примену појединих решења закона. Уколико не буде адекватног и стабилног финансирања, одређени делови закона могу остати само формално на снази без ефективне примене.

Како би се смањила вероватноћа наведених ризика, планирано је да надлежно министарство у сарадњи са другим органима и организацијама:

- организује стручне обуке и унапреди капацитете инспекција и правосудних органа за поступање по новим прописима,
- спроведе циљане информативно-едукативне кампање према потрошачима и трговцима,
- предвиди средства у буџету за наредне фискалне године ради имплементације нових решења,
- успостави механизам за праћење примене закона и извештавање о изазовима и ефектима у раној фази примене.

Благовремено поступање и координисани приступ свих релевантних институција као носилаца система заштите потрошача биће кључни за успешну имплементацију и превазилажење наведених ризика.

11. ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА

У поступку припреме Предлога закона спроведене су јавне консултације са удружењима за заштиту потрошача, представницима привреде, стручном јавношћу, надлежним државним органима и академском заједницом.

Јавне консултације су спроведене објавом на порталу еКонсултације у периоду 03-22.10.2023. године. Обезбеђено је учешће јавности кроз рад представника цивилног друштва и других у Радној групи за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о заштити потрошача. Радну групу су чинили представници: Привредне коморе, удружења за заштиту потрошача, Комисије за заштиту конкуренције, тела за вансудско решавање потрошачких спорова, Министарства информисања и телекомуникација, Савета страних инвеститора, професора Правног факултета Универзитета Унион и Министарства туризма и омладине.

12. ЗАКЉУЧАК

Доношење новог Закона о заштити потрошача представља неопходан корак у правцу унапређења нивоа заштите потрошача, правне сигурности и усклађивања са правним тековинама Европске уније. Закон успоставља снажнији институционални и правни оквир који ће омогућити лакшу примену потрошачких права у пракси, веће поверење у механизме заштите и ефикаснију сарадњу између државних органа, удружења и трговаца. Нови закон ће допринети и јачању транспарентности и делотворности заштите потрошача, као и дати допринос развоју функционалног и безбедног тржишта у Републици Србији.