

ZAŠTITA POTROŠAČA

1,25

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Propisivanje zakonske obaveze za tela za vansudsko rešavanja sporova da, u cilju transparentnosti, uspostave internet stranice na kojima će objavljivati periodične izveštaje.	2024			✓
Zakonsko uvođenje sudskog postupka za kolektivno ostvarivanje prava potrošača, sa ovlašćenjem suda da naložiti naknadu imovinske i neimovinske štete prouzrokovanu povredom propisa o zaštiti potrošača.	2024			✓
Usvajanje zakonske odredbe kojom se zabranjuje netransparentno stavljanje robe dvostrukog kvaliteta (dual quality) na tržište.	2024		✓	
Usaglašavanje zakonskih odredbi sa odredbama drugih zakona kojim se reguliše pitanje prava i obaveza potrošača.	2024			✓

STANJE

Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine je u periodu od 4. avgusta do 3. septembra 2025. godine sproveo Javnu raspravu o Nacrtu zakona o zaštiti potrošača. Ovim je Vlada Republike Srbije nastavila aktivnosti započete 2023. godine i usmerene na donošenje novog zakona o zaštiti potrošača, koji će zameniti Zakon iz 2021. godine. Novi Zakon će preuzeti niz odredbi iz tri direktive Evropske unije donete 2019. godine: Direktive 2019/770 o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga; Direktive 2019/771 o određenim aspektima ugovora o kupoprodaji robe; i tzv. "Omnibus" Direktive 2019/2161 u boljem sprovođenju i modernizaciji pravila Unije o zaštiti potrošača. Nacrt Zakona ne sadrži odredbe iz Direktive 2024/2853, od 23. oktobra 2024. godine, o odgovornosti za neispravne proizvode.

Kao i Zakon iz 2021. godine, Nacrt novog zakona se u obrazloženju poziva na član 78. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji predviđa da će strane ugovornice podsticati i obezbediti politiku aktivne zaštite potrošača u skladu sa komunitarnim pravom i usklađivanje zakonodavstva o zaštiti potrošača u Srbiji sa zaštitom koja je na snazi u zajednici Evropske unije.

Zakon iz 2021. godine je značajno unapredio mehanizam vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, tako što je uveo obaveznost i regulisao postupak pred telima za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova. Postupak pred telom može da pokrene potrošač ukoliko je prethodno izjavio reklamaciju ili prigovor trgovcu, a trgovac je obavezan da učestvuje u postupku. Kazna za trgovce koji odbiju

da učestvuju u medijaciji ili ne objave obaveštenje da kupac ima pravo na vansudsko rešavanje spora je, prema Novom nacrtu zakona, povećana sa 50.000 na 200.000 dinara (što je približno 1,700 evra). Iako je i u periodu pre 2021. godine postojao ovaj način rešavanja sporova, trgovci su u praksi izbegavali da učestvuju u dogovoru, već su samo odbijali reklamacije robe i nezadovoljne kupce upućivali na sud, a potrošači su od suda često odustajali.

Zakonom iz 2021. godine je uveden i tzv. „Ne zovi“ registar telefonskih brojeva potrošača koji ne žele da ih zovu trgovci koji nude robu/usluge telefonom, koji se vodi pri regulatornom telu nadležnom za elektronske komunikacije, a što bi trebalo da spreči ili umanja nasrtljive poslovne prakse koja egzistira kroz višestruko telefonsko obraćanje potrošačima. S tim u vezi, Ministarstvo unutrašnje i spoljne politike je 28. decembra 2023. godine doneo Pravilnik o registru potrošača koji ne žele primati povezeve i/ili poruke u okviru prodaje telefonom i počev od 5. januara 2024. godine potrošačima je omogućen upis u tzv. Registar „Ne zovi“. Od uspostavljanja pune funkcionalnosti tzv. Registra „Ne zovi“ do oktobra meseca 2025. godine, u Registar „Ne zovi“ je upisano ukupno 45150 potrošača.

Zakonom iz 2021. godine su takođe unapređeni i preciznije definisani reklamacioni postupak (nakon dve godine od kupovine reklamacija se izjavljuje davaocu garancije, a utvrđena je i obaveza trgovca da reklamaciju primi čime se rešavaju dosadašnji problemi iz prakse koji su se odnosili na odbijanje prijema reklamacije od strane trgovca), obaveza sačinjavanja proračuna i specifikacije prodajne cene usluge (za vrednost veću od 5.000 dinara, što je približno 42 evra), i sadržina računa koji se izdaje za usluge od opšteg ekonom-

skog interesa. Nacrt zakona iz 2025. godine je ostavio ove odredbe neizmenjenim. Zakon iz 2021. godine je uz to precizirao da zabrana nepoštene poslovne prakse obuhvata sve faze pravnog posla, što je otvorilo prostor za sveobuhvatnije sprovođenje inspekcijuskog nadzora.

Zakon iz 2021. godine je uveo mogućnost izdavanja prekršajnih naloga trgovcu. Zakon je propisao fiksnu novčanu kaznu u iznosu od 50.000 dinara za pravno lice i 30.000 dinara za preduzetnika za određene prekršaje. Prema Novom nacrtu zakona, ovi iznosi su povećani na 200.000 dinara za pravno lice (što je približno 1,700 evra) i 100.000 dinara za preduzetnika. Takođe su propisani duži rokovi zastarelosti, pa se prekršajni postupak ne može pokrenuti ni voditi ako proteknu dve godine od dana kada je prekršaj učinjen (ranije se primenjivao jednogodišnji rok zastarelosti utvrđen Zakonom o prekršajima).

Nacrt zakona iz 2025. godine donosi niz bitnih novina, uglavnom vezanih za isporuku digitalnih sadržaja ili digitalnih usluga, ili za pružanje tzv. onlajn tržišta. Sama definicija „robe“ je sada izmenjena, tako što obuhvata i telesnu stvar koja ima ugrađen digitalni sadržaj ili digitalnu uslugu, ili je povezana sa njima tako da roba bez tog digitalnog sadržaja ili te digitalne usluge ne bi mogla da funkcioniše. Novi zakon će detaljno regulisati subjektivne i objektivne zahteve koji moraju biti ispunjeni da bi se roba smatrala saobraznom ugovoru. Subjektivni zahtevi su ispunjeni kada je roba saobrazna onome što su trgovac i potrošač ugovorili, a objektivni kada je roba pogodna za svrhe za koje bi se uobičajeno koristila roba iste vrste. Ostale važne novine iz Nacrta zakona prikazane su u drugom delu ovog teksta, u odeljcima „Poboljšanja“ i „Preostali problemi“.

POBOLJŠANJA

Među poboljšanjima u sadržini i primeni propisa u oblasti zaštite potrošača mogu se razlikovati poboljšanja usled zakonskih izmena usvojenih 2021. godine i poboljšanja sadržana u Nacrtu novog zakona.

Čini se da je zakonsko unapređenje mehanizma vansudskog rešavanja spora, iz 2021. godine, podstaklo potrošače da, češće nego u prethodnom periodu, pokušaju da ostvare svoja prava. Prema informacijama Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine, tokom 2025. godine zaključno sa septembrom, potrošači su podneli 2 568 predloga za vođenje postupka pred telima za vansudsko rešavanje sporova, dok je u 2024. godini podneto 4 094 predloga. Broj posrednika

upisanih na Listu tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, pri Ministarstvu unutrašnje i spoljne trgovine, povećao se od 2021. godine do oktobra 2025. godine sa 25 na 72.

Jedna od bitnih novina iz Zakona iz 2021. godine jeste uvođenje registra „Ne zovi“, kao baze podataka potrošača koji su se izjasnili da ne žele da putem telefona u promotivne svrhe primaju pozive ili poruke u okviru promocije ili prodaje određene robe ili usluge. Registar „Ne zovi“ je počeo sa radom 5. januara 2024. godine. Provera brojeva telefona upisanih u Registar omogućena je na internet stranici Regulatornog tela za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL). Potrošač koji ne želi da bude pozivan od strane trgovaca, odnosno agencija koje rade promociju ili istraživanje, može se obratiti svom operatoru elektronskih komunikacija sa kojim ima zaključen ugovor i od njega tražiti da se nađe u Registru. Obaveza trgovaca, odnosno promotera, je da pre pozivanja potrošača u Registru proveri da li se određeni telefonski broj nalazi na spisku telefona koje ne treba zvati. Dodatno, potrošačima je omogućeno da upis u Registar „Ne zovi“ obavljaju i elektronskim putem, korišćenjem elektronskih rešenja koja su obezbedili operatori elektronskih komunikacionih usluga, čime je postupak upisa u Registar „Ne zovi“ značajno olakšan.

Primetno je i angažovanje udruženja za zaštitu potrošača kroz edukacije potrošača o njihovim pravima, organizovanje okruglih stolova na kojima se raspravljalo o značajnim temama iz ove oblasti, testiranje proizvoda široke potrošnje i obaveštavanje potrošača o uočenim nepravilnostima, itd.

Poboljšanja nakon usvajanja Zakona 2021. godine su takođe vidljiva na nivou jedinica lokalne samouprave i nadležnih državnih institucija (uključujući primarno ministarstva, inspekcije i sudove), gde su organizovani različiti vidovi edukacija na temu zaštite potrošača, kao što su treninzi za zaposlene, konferencije i okrugli stolovi, a sve sa ciljem podizanja nivoa njihove stručnosti i sprovođenja EU standarda, kao i na aktivnostima Vlade na unapređenju okvira za razvoj elektronske trgovine.

Nacrt zakona unosi niz izmena koje osnažuju položaj potrošača i zaštitu njihovih prava. Nacrt uvodi nove oblike poslovne prakse koja se bez obzira na okolnosti pojedinačnog slučaja smatra obmanjujućom. U takve oblike poslovne prakse spadaju, između ostalog: prikazivanje rezultata pretrage kao odgovor na onlajn pretraživanje potrošača bez jasnog navođenja plaćenog oglašavanja ili posebnog

plaćanja u svrhu postizanja višeg rangiranja proizvoda u tim rezultatima; lažne recenzije, usled propuštanja trgovca da preduzme razumne i proporcionalne mere da proveri da recenzije potiču od potrošača koji su zaista koristili ili kupili njihove proizvode; i preprodaja ulaznica koje je trgovac nabavio korišćenjem automatizovanih sredstava za zaoblazanje pravila koja se odnose na kupovinu ulaznica.

Kod prodaje robe sa digitalnim elementima, trgovac je prema Nacrtu zakona obavezan da obavesti potrošača o ažuriranjima i obezbedi ažuriranja koja sam potrošač potom instalira. Takođe, Nacrt zakona predviđa bolju zaštitu potrošača koji koriste društvene mreže. Naime, Nacrt proširuje primenu zakonskih odredbi o ugovorima na prodaju na ugovore o isporuci digitalnih sadržaja ili digitalnih usluga, kada potrošač trgovcu dostavlja ili se obavezuje da dostavi podatke o ličnosti. Na ovaj način, Nacrt zakona tretira podatke o ličnosti kao oblik naknade.

Nacrt zakona iz 2025. godine je usvojio odredbu iz „Omni-bus“ Direktive (2018/2161) kojom se zabranjuje netransparentno stavljanje robe dvostrukog kvaliteta (dual quality) na tržište. Prema odredbi iz Nacrta, stavljanje robe na tržište Republike Srbije uz tvrdnju da je identična robi stavljenju na tržište u državama članicama EU, iako se ta roba značajno razlikuje po sastavu ili obeležjima, osim ako je to opravdano legitimnim i objektivnim kriterijumima, predstavlja obmanjujuću poslovnu praksu. Prethodni nacrt, iz 2024. godine, nije sadržavao ovakvu odredbu, tada uz obrazloženje da je neprenosiva.

Nacrt zakona donosi bitno poboljšanje iz perspektive trgovaca, kroz odredbu po kojoj obaveštenje potrošaču pre zaključenja ugovora na daljinu mora sadržavati samo minimum podataka ako sredstvo daljinske komunikacije ima ograničen prostor ili vreme prikazivanja. Minimalni podaci sadrže sledeće: osnovna obeležja robe ili usluge; identitet trgovca; ukupnu cenu; trajanje ugovora; postojanje prava na odustanak od ugovora; i, ako je ugovor na neodređeno vreme, uslove za raskid ugovora. Takođe, Nacrt poboljšava položaj trgovaca i u tom smislu što predviđa produženje rok za vraćanje novca potrošaču sa tri na pet dana. Rok od tri dana često nije bio ostvariv zbog razloga na strani banke.

PREOSTALI PROBLEMI

Teško je oceniti efikasnost vanskudskog rešavanja potrošačkih sporova, usled nedovoljne transparentnosti rada tela za vanskudsko rešavanje potrošačkih sporova.

Zakon obavezuje ova tela da javno objave na svojoj internet stranici izveštaje sa statistikama o postupcima i sa prikazom uočenih značajnih problema, ali takva zakonska obaveza postoji samo ukoliko tela imaju internet stranicu. Tela za vanskudsko rešavanje potrošačkih sporova u praksi nemaju internet stranice, tako da nedostaju informacije o radu takvih tela. Za razliku od rešenja iz Zakona, prema Direktivi 2013/11/EU o alternativnom rešavanju potrošačkih sporova, iz koje je Zakon delimično preuzeo odredbe o vanskudskom rešavanju sporova, tela su obavezna da svoje izveštaje učine javno dostupnim. Ministarstvo je tokom javne rasprave 2025. godine odbilo predlog za uvođenje obaveze za tela za vanskudsko rešavanje potrošačkih sporova, uz obrazloženje da samo Ministarstvo preko postojeće platforme ima precizne i relevantne podatke kojima meri efikasnost rada ovih tela.

Dodatno, potrebno je ukazati i na to da se u praksi ispostavilo da posrednici nemaju dovoljno znanja i stručnosti za vanskudsko rešavanje potrošačkih sporova, pogotovo sporova koji za predmet imaju usluge od opšteg ekonomskog interesa, te je neophodno kontinuirano organizovati obuke za posrednike sa ciljem da isti steknu dodatna znanja i veštine za pravovaljano rešavanje vanskudskih potrošačkih sporova.

Zakon iz 2021. godine ne predviđa mogućnost sudskog postupka za kolektivno ostvarivanje prava potrošača. Umesto toga, građani imaju na raspolaganju mogućnost kolektivnog rešavanja potrošačkih sporova u upravnom postupku pred Ministarstvom trgovine. Zakon nije preuzeo odredbe Direktive 2020/1828 o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Udruženja za zaštitu potrošača smatraju da postojeći zakonski okvir sprečava potrošače da efikasno ostvaruju svoja prava. Naknada štete nije među merama koje Ministarstvo može da odredi u cilju zaštite kolektivnog interesa potrošača. Osim toga, na Ministarstvo se, za razliku od suda, ne primenjuje ustavna obaveza nezavisnosti i nepristrasnosti prilikom odlučivanja o pravima i obavezama lica. Nacrt novog zakona ne donosi bilo kakve izmene u odnosu na postojeći režim kolektivnog ostvarivanja prava potrošača.

Odredbe Nacrta zakona o otklanjanju nesaobraznosti, posebno o obavezama trgovca posle isteka roka u kome potrošač ima pravo na izbor između zamene robe, umanjenja cene i raskida ugovora, trebalo bi učiniti jasnijim, radi izbegavanja problema u praksi sa kakvima su se trgovci suočavali u periodu primene prethodnih zakona o zaštiti potrošača.

Konačno, odredbe Nacrta zakona u pogledu pitanja zabrane direktnog oglašavanja sadrže, kao i postojeći Zakon, određena rešenja koja su na drugačiji način regulisana Zakonom o zaštiti podataka, koji predstavlja krovni zakon koji reguliše ovu materiju, te je neophodno izvršiti

usaglašavanje Nacrta zakona sa zakonskim rešenjima iz Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kako bi se u praksi izbegla mogućnost drugačijeg i neusaglašenog tumačenja prava i obaveza potrošača, ali i prava i obaveza trgovaca po pitanju zabrane direktnog oglašavanja.

PREPORUKE SAVETA

- Propisivanje zakonske obaveze za tela za vansudsko rešavanja sporova da, u cilju transparentnosti, uspostave internet stranice na kojima će objavljivati periodične izveštaje.
- Zakonsko uvođenje sudskog postupka za kolektivno ostvarivanje prava potrošača, sa ovlašćenjem suda da naložiti naknadu imovinske i neimovinske štete prouzrokovanu povredom propisa o zaštiti potrošača.
- Usaglašavanje zakonskih odredbi sa odredbama drugih zakona kojim se reguliše pitanje prava i obaveza potrošača.