

Коментар нацрта Закона о заштити потрошача

Транспарентност Србија

23.8.2025.

1

Верзија која се коментарише

Нацрт Закона о заштити потрошача, који је оглашен на Порталу еКонсултације <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/507/4> на јавну расправу од 4. до 24. августа 2025, заједно са пратећом анализом ефеката.

Коментари су поднети на адресе:

zastita.potrosaca@must.gov.rs

kabinet@must.gov.rs

office@acas.rs

Спорна одредба из Нацрта закона

Члан 4. ст. 1, као и повезани делови Образложења

Одредбе овог закона се примењују на односе потрошача и трговаца, који су предмет овог закона, осим у случају постојања посебних прописа који садрже одредбе које имају исти циљ и уређују предметне односе, примењују се ти посебни прописи.

2

Коментар одредбе и пратећег образложења и предлози ТС за размишљање

Предложена одредба уноси недопустиву правну несигурност. Да би могло да се закључи да ли ће се применити норме Закона или норме неког другог прописа, било би потребно у сваком конкретном случају утврђивати да ли одредбе посебног прописа уређују предметни однос, а поврх тога и који је био циљ доношења одредбе посебног прописа. Очигледно је да и по једном и по другом питању могу легитимно постојати различита мишљења и ставови и да се то може веома негативно одразити на примену норми, створити потребу за интервенцијама органа управе и угрозити или успорити остваривање заштите.

Поред тога, супротна је Уставу (чланови 194. и 195) и стога недопустива било која ситуација у којој би се законске норме дерогирале, не само одредбама другог закона, већ и актима ниже правне снаге ("посебни прописи").

Са становишта целисходности нормирања (сврха доношења Закона) и целовитости правног система Републике Србије, сматрамо да би у овом Закону требало поставити минималне стандарде заштите потрошача, односно такве који би морали да важе и у свим посебним областима. Уколико је целисходно и у складу са најбољим европским и светским стандардима да обим заштите потрошача у појединим областима буде нижи, онда би све такве ситуације требало навести у овом "кровном" закону у форми изузетака (што је делом и учињено у наставку члана 4, навођењем односа на које се Закон не примењује).

У образложењу нацрта Закона и Анализи нисмо пронашли аргументе за предложену измену у односу на норму актуелног Закона из 2021. чл. 4. ст. 1.: "Одредбе овог закона се примењују на односе потрошача и трговаца, који су предмет овог закона, осим у случају постојања посебних одредби са истим циљем којима се уређују предметни односи који обезбеђују виши ниво заштите у складу са посебним прописима." Напротив, у Образложењу се наводи очигледно нетачна тврдња да је у питању „прецизно систематизована одредба којом се обезбеђује хармонизација са другим законима и спречава колизија прописа“. Прецизније речено, ова тврдња је можда истинита када је реч о областима на које се Закон неће примењивати (уопште), али ни мало када је реч о областима на које се он „примењује“, али се уједно примена фактички искључује тиме што одредба другог прописа садржи другачије правило.

Иако сматрамо да је и норма постојећег Закона мањкава, јер може створити потребу да се утврђује да ли посебне одредбе обезбеђују виши ниво заштите потрошача од оног из Закона и да ли је одредба донета са истим циљем, чини се да је циљ због кога је формулисана на тај начин био користан и да би га требало очувати, уз прецизнију формулацију.

На пример, норма постојећег Закона би могла да се измени на следећи начин:

"Одредбе овог закона се примењују на односе потрошача и трговаца који су предмет овог закона.

Уз одредбе овог закона примењују се и одредбе посебних прописа које му нису супротне.

Изузетно од одредбе ст. 1. овог члана, када одредба посебног прописа обезбеђује виши ниво заштите, примењује се одредба посебног прописа."

Анализа је требало да покаже, а нисмо пронашли да је то учињено, на који начин је актуелни члан 4. ст. 1. Закона био примењен, да ли постоје ситуације у којима није био примењен и који је томе разлог, па да се тек потом приступи разматрању начина за промену актуелне одредбе.

Иако се као један од разлога за доношење (односно измене) Закона наводи усклађивање са правилима ЕУ, напомињемо да се правила ЕУ не могу аутоматски преносити у српски правни систем, већ да треба водити такође рачуна о јединству правног поретка (између осталог, да се не може дерогирати законска одредба актом ниже правне снаге), као и о обавези да се очува достигнути ниво права, што је уставно начело. Поред тога, као што је опште познато, ЕУ генерално није противна томе да земље чланице (или земље кандидати за чланство) утврде већи ниво права за своје грађане од оног који је прописан као минимум на европском нивоу.

Разлози за давање коментара и даље поступање у вези са ризицима од корупције

Иако Транспарентност Србија није организација која се у начелу бави правима потрошача (изузев, делимично, када је реч о коришћењу услуга јавног сектора), већ питањима борбе против корупције, било је потребно да реагујемо из следећих разлога:

- 1) Реч је о пропису који је од интереса за готово све грађане и привредне субјекте у Републици Србији;
- 2) У јавности су изнете сумње у мотиве за предлагање оваквих промена (задовољење партикуларних интереса), на пример у саопштењу удружења „Ефектива“ и Радне групе НКЕУ за Поглавље 28. Видети: <https://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/potrosaci-aktuelnosti/ministarstvo-trgovine-ukida-zakon-o-zastiti-potrosaca/> и <https://eukonvent.org/saopstenje-radne-grupe-nkeu-za-poglavlje-28-povodom-zakazane-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-zastiti-potrosaca/>
- 3) Закон уређује веома битан сегмент рада бројних јавних, јавно-комуналних и других предузећа у власништву Републике, Покрајине, градова и општина. Овај део јавног сектора је препознат као један од оних где су ризици од настанка корупције највећи, не само од стране организације Транспарентност Србија, већ и од стране Владе Републике Србије, у оквиру Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2024. до 2028. године. https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/802696/nac_strat_borba_protiv_korupc_2024-2028_0017_cyr.zip Имајући то у виду, сматрамо да постоји дужност Министарства унутрашње и спољне трговине да од Агенције за спречавање корупције, у смислу члана 35. Закона о спречавању корупције, затражи мишљење о ризицима од корупције у овом нацрту закона. <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg> Позивамо Министарство и Агенцију да објаве информације о томе да је ово мишљење тражено, да је дато и да су отклоњени сви ризици од корупције који буду уочени (не само у вези са овде цитираном одредбом).