

ЈАВНА РАСПРАВА О НАЦРТУ ЗАКОНА О СПРЕЧАВАЊУ НЕПОШТЕНИХ ТРГОВАЧКИХ ПРАКСИ У ЛАНЦУ СНАБДЕВАЊА ПОЉОПРИВРЕДНИМ И ПРЕХРАМБЕНИМ ПРОИЗВОДИМА – ПРИЛОЗИ ТС

Јануар 2026

Јавна расправа и разлози за учешће ТС

Транспарентност Србија је доставила коментаре и предлоге у вези са неколико одредаба у нацрту Закона о трговачким праксама. Јавну расправу је отворило Министарство унутрашње и спољне трговине, а она се окончава 28. јануара 2026.

<https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/552/4>

Иако овај закон не спада у круг антикорупцијских, ТС се одлучила на то да анализира поједине његове одредбе и да достави предлоге. Првенствени разлог за то су инфомрације да ће овим законом бити успостављен посебан режим заштите и награђивања узбуњивача, односно особа које својим информацијама допринесу кажњавању незаконитих трговачких пракси. То је у складу са предлозима које је ТС давала током јавне и скупштинске расправе о (општем) Закону о заштити узбуњивача, али које Министарство правде и Влада нису прихватили.

Више о томе у публикацији ТС из 2015, стр. 84-85:

<https://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Zakon%20o%20zastiti%20uzbunjivaca%20-%20koje%20znacenje%20normi%20igde%20se%20mogu%20poboljsati.pdf>

Предмет Закона

Закон се односи на сузбијање непоштених пракси између снабдевача и купаца, али само за неке врсте производа – пољопривредни и прехранбени, као и други који су „од нарочитог значаја за снабдевање тржишта“, што се делом утврђује Законом, а може и по одлуци Владе.

Непоштене трговачке праксе којима се бави закон су оне које настају у ситуацијама „изражене неравнотеже преговарачке моћи између снабдевача и купаца“, услед чега купац може да једностраним наметањем и поступањем наметне уговорне одредбе које су за њега повољне. Прописани су прагови за примену (одређени годишњи приход снабдевача или купца).

Главна институција за примену овог закона би била Комисија за заштиту конкуренције, која ће да води поступак по службеној дужности или на достављену иницијативу, и која ће да изриче мере ако утврди повреде Закона.

Нацрт закона је повезан са прописима ЕУ, односно Директивом 2019/633. Превод на хрватски је доступан овде: [Direktiva - 2019/633 - EN - EUR-Lex](#)

Упитна примена и нејасни разлози за искључење код јавних набавки

У члану 2. је прописано да се овај закон „не примењује се за плаћања јавних субјеката који пружају здравствену заштиту и јавних субјеката који су у систему предшколског, основног, средњег и високог образовања и васпитања, казнено-поправних установа, васпитно-поправних установа, установе социјалне заштите (прихватилишта, установе за заштиту деце и одојчади и др.).“

Овако формулисана норма отвара бројне дилеме, како за примену закона, тако и за разумевање њене

сврхе и намере предлагача.

Прво, уочљиво је да се искључује само један од облика пословања између појединих наручилаца јавног сектора и „снабдевача“, то јест, *плаћања*, али не и други видови њихових пословних односа.

Друго, приметно је да се у оквиру одредбе наводе неке врсте наручилаца (у смислу Закона о јавним набавкама), то јест поједине јавне установе, али да није прописано искључење примене Закона, када производе купују остали наручиоци (нпр. министарства, локалне самоуправе, привредна друштва у власништву државе и слично). То норму чини недоследном.

Треће, потпуно је нејасно због чега је предложен овакав изузетак. Без обзира на то што код јавних набавки постоје и други видови правне заштите, непоштено поступање органа власти према њиховим добављачима носи још већу друштвену опасност него када то чине купци из приватног сектора који користе доминантан положај на тржишту. Околност да би у случају примене на субјекте из јавног сектора требало осмислити посебан механизам за кажњавање злоупотреба није оправдан разлог да се она потпуно искључи.

Уз све то, ни ЕУ директива не садржи овакво ограничење одговорности субјеката из јавног сектора. Штавише, у директиви се прописује могућност ширег обухвата заштите када је реч о наручиоцима из јавног сектора.

У хрватском преводу: Odstupajući od prvog podstavka, ova se Direktiva primjenjuje u odnosu na prodaju poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda od strane dobavljača čiji godišnji promet ne premašuje 350 000 000 EUR svim kupcima koji su javna tijela.

Нејасна норма о одмазди

У члану 8, након забране "сваке комерцијалне одмазде или претње одмаздом", истакнуто је неколико области у којима може доћи до одмазде (т. 1) до 3)), да би тачка 4) гласила "други облици одмазде". Поред тога што је граматички неисправна, ова формулација није ни смислена, јер не истиче ни једну конкретну област или вид одмазде.

Узбуњивачи и њихово награђивање

Како гласи норма

Члан 23.

Физичко лице које достави одлучујуће доказе о постојању непоштене трговачке праксе (у даљем тексту: узбуњивач) има право на новчану награду.

Под одлучујућим доказима из става 1. подразумевају се информације, подаци и други докази које Комисија није већ поседовала, а који су неопходни за утврђивање постојања забрањене непоштене праксе.

Право на награду из става 1. овог члана има физичко лице које је било или је и даље у пословном односом са учесником у непоштеној трговачкој пракси, осим:

1) руководиоца или оснивача правног лица које је извршило непоштenu трговачку праксу;

2) лица које је учеснике подстакло или принудило на учествовање у непоштеној трговачкој пракси.

Висина награде одређује се у висини од 10% износа мере заштите од непоштене трговачке праксе.

Награда се исплаћује када Решење Комисије постане извршно.

Награда се исплаћује из буџета Републике Србије, а исплаћује министарство надлежно за послове трговине на захтев узбуњивача и приложено решење којим је изречена мера заштите од непоштене трговачке праксе.

Узбуњивач има право на заштиту идентитета у управном и евентуално судском поступку.

Подаци који би могли директно или индиректно открити идентитет узбуњивача представљају заштићен податак, о чему Комисија доноси Решење по службеној дужности.

Лажна пријава, подношење намерно измењених доказа или подстицање на извршење праксе ради остваривања права на награду, представља нарушавање пословног угледа у смислу Кривичног закона.

Лице које је лажно пријавило, намерно изменило доказе или подстакло на извршење непоштене трговачке праксе губи/нема право на заштиту идентитета и новчану награду из овог члана.

Анализа норме и предлози за унапређење

Члан 23. уређује узбуњивање и доделу награде узбуњивачима. У вези са тим поздрављамо начелно концепт, поготово у контексту чињенице да се Транспарентност Србија залагала за увођење могућности да узбуњивачи, који су непосредно допринели остваривању јавних прихода, стекну право на награду. То смо чинили током израде, а затим и приликом јавне и скупштинске расправе која је претходила усвајању општег Закона о заштити узбуњивача. И овде је концепт сличан ономе који смо предложили – предуслов за новчано награђивање је остваривање одређеног јавног прихода (у овом случају, казне коју ће платити привредни субјект који је примењивао непоштене праксе).

С друге стране, предложена норма отвара многа питања, укључујући и однос са Законом о заштити узбуњивача, а о чему се не говори у образложењу Нацрта.

У ставу 1 се узбуњивачем сматра физичко лице које достави "одлучујуће доказе", али није прецизирано коме (требало би прецизирати да је реч о Комисији за заштиту конкуренције, ако се задржи појам „достављање“ као део дефиниције). С друге стране, коришћење израза „достави“, искључује могућност да се као узбуњивач сматра (и да добије награду) и лице које такве доказе објави и на тај начин их учини доступним Комисији. Подсећамо да је у општем Закону о заштити узбуњивача, један од легитимних видова узбуњивања онај који се одвија кроз обавештавање јавности, при чему постоје одређена ограничења, у случају да се узбуњивање односи на тајне податке.

Пошто термин узбуњивач већ постоји у другом закону, и да је у том закону његово значење другачије, неопходно је користити израз "узбуњивач, у смислу овог закона".

Битно је ипак нагласити да одредбе овог закона не могу ставити ван снаге норме општег Закона о заштити узбуњивача, тако да би у пракси упоредо могли постојати узбуњивачи у смислу овог закона и они који јесу узбуњивачи у смислу ЗЗУ, али не потпадају под дефиницију из овог закона. На пример, то би била лица која укажу Комисији (као спољном овлашћеном органу) на незакониту праксу у односима између купаца и снабдевача, али не доставе доказе о томе.

У вези са одредбама става 2, пошто је услов за добијање награде то да Комисија није раније поседовала одређене доказе о незаконитој пракси, требало би да постоји и право лица која сматрају да имају право на накнаду да оспоре евентуалну тврдњу Комисије да су те доказе и раније поседовали. Такође, овде се отвара и питање могућности да више лица која нису повезана доставе Комисији различите доказе који доприносе утврђивању кршења Закона (на пример, једна особа достави споран уговор, а друга анекс уговора). Нејасно је да ли би свако од тих узбуњивача имао право на награду од 10% наплаћених средстава, или би укупно добили тај износ. Ако је ово друго случај, нејасно је на који начин би се утврдила сразмера по којој би се награда делила међу узбуњивачима.

У ставу 3. је прописано да право на награду "има физичко лице које је било или је и даље у пословном односом са учесником у непоштеној трговачкој пракси", што је изразито штетно. Нејасно је због чега би Комисија ограничавала право на награду постојањем пословног односа - смисао награде је да Комисија добије информације и доказе који су неопходни да се утврди кршење закона, и стога не би требало да буде битно од кога је Комисија добила те доказе.

Није јасно ни како би се ценила испуњеност услова да физичко лице буде узбуњивач, ако би пословни однос постојао између купца и снабдевача који има својство правног лица, а не и између купца и узбуњивача (који је, на пример, запослени или власник у правном лицу – „снабдевачу“) директно.

Пошто претпостављамо да би уређење заштите идентитета узбуњивача у управном и судском поступку и решавање других питања која су у вези са одредбама овог члана захтевала детаљније уређење, предлажемо да се у оквиру посебног става пропише обавеза Комисије да ближе уреди сва питања која се тичу пружања заштите узбуњивачима и остваривања права на награду подзаконским актом, или да такав акт донесе Министарство на предлог Комисије (алтернативно, уз сагласност Комисије).