

*Doc. dr Borko Mihajlović**

ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA KROZ OBLIKE ALTERNATIVNOG REŠAVANJA SPOROVA**

Apstrakt: *Predmet ovog rada je analiza mogućnosti primene oblika alternativnog rešavanja sporova na situacije u kojima su povređeni kolektivni interesi potrošača. Nakon kratkog osvrta na opšte stanje i zakonsku regulativu u oblastima zaštite kolektivnih interesa potrošača i alternativnog rešavanja potrošačkih sporova u pravima Evropske unije i Srbije, autor izdvaja i analizira četiri oblika alternativnog rešavanja sporova, koji bi mogli biti od značaja za sporove koji proizilaze iz povrede kolektivnog interesa potrošača: 1) konsultacije između zainteresovanih strana u sporu u cilju izbegavanja sudskog ili upravnog postupka, odnosno obustave istog; 2) postizanje mirnog rešenja spora kroz zaključenje sporazuma o poravnanju i obeštećenju; 3) učešće specijalizovanog ombudsmana u rešavanju kolektivnih sporova; 4) učešće regulatornih tela, zaduženih za vršenje nadzora nad trgovcima u određenoj oblasti ili za uspostavljanje poštene tržišne utakmice u pojedinim tržišnim sektorima, u zaštiti kolektivnih interesa potrošača i njihovom obeštećenju. U završnom delu rada, autor daje ocenu o mogućnosti poboljšanja zaštite kolektivnog interesa potrošača kroz alternativno rešavanje sporova, sa posebnim osvrtom na primenljivost zaključaka do kojih je došao u srpskom pravu.*

Ključne reči: potrošač, kolektivni interes potrošača, reprezentativna tužba, alternativno rešavanje sporova, konsultacije, posredovanje (medijacija), sporazum o poravnanju i obeštećenju potrošača, potrošački ombudsman, regulatorna tela.

1. UVOD

Globalizacija i digitalizacija, dva najprisutnija procesa na savremenom tržištu (ali i u čitavom društvu), dovode do sve veće povezanosti i međusobne uslovljenosti tržišta i tržišnih aktera različitih zemalja, a ponekad čak i kontinenata. Povezana tržišta omogućavaju trgovcima pristup širokoj bazi potrošača, što za posledicu ima masovno zaključivanje ugovora o prodaji roba i/ili pružanju usluga iste vrste. Reklamne aktivnosti povezane sa prodajom roba i usluga širokoj

* Docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, e-mail: bmihajlovic@jura.kg.ac.rs

** Rad je nastao kao rezultat naučnoistraživačkog rada istraživača Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

bazi potrošača, a potom i zaključivanje i izvršenje mnoštva istovrsnih ugovora iznedrili su brojne situacije u kojima dolazi do povrede opšteg, zajedničkog interesa potrošača, odnosno do povrede interesa grupe potrošača (kolektivni interes potrošača).¹ Povredu kolektivnog interesa potrošača prvenstveno karakteriše postojanje jedne nepoštene, nepravdične, nečasne radnje trgovca na tržištu, čije su posledice obično intenzivnije i dalekosežnije.

Osobenosti kolektivnog interesa potrošača (opštost, dalekosežnost, veći društveni značaj) iziskuju i potrebu za postojanjem posebnog pravnog mehanizma za njegovu zaštitu. Nije preterano reći da efikasnost zaštite kolektivnog interesa potrošača u velikoj meri određuje efikasnost čitavog sistema zaštite potrošača u jednoj zemlji. Iako je svest o značaju pronalaženja delotvornog mehanizma zaštite kolektivnih interesa potrošača nesumnjivo izgrađena, o čemu svedoči činjenica da traganje za njim u većini evropskih zemalja traje već godinama,² čini se da takav mehanizam, barem kada je reč o zemljama evropskog kontinenta, još uvek nije osmišljen. Najnoviji pokušaj u tom pravcu učinjen je u pravu Evropske unije (EU) budući da se uskoro očekuje usvajanje nove direktive o reprezentativnim (predstavničkim) tužbama³ za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Iako je nesporno prerano davati bilo kakve opšte ocene o očekivanim efektima novog propisa u potrošačkom pravu EU, dosadašnje iskustvo i kompleksnost dostizanja efikasne zaštite kolektivnih interesa potrošača ukazuju na potrebu za daljim promišljanjem i traganjem za efikasnim načinima zaštite kolektivnih interesa potrošača.

Alternativno rešavanje potrošačkih sporova⁴ postaje sve rasprostranjeniji i efikasniji način rešavanja potrošačkih sporova, naročito nakon donošenja i implementacije Direktive EU o alternativnom rešavanju potrošačkih sporova.⁵ Ono se u dosadašnjoj praksi prvenstveno koristilo kao način rešavanja individualnih sporova (sporova koji proizilaze iz povreda individualnih prava i interesa potrošača). Predmet ovog rada je analiza mogućnosti primene oblika alternativnog rešavanja sporova na situacije u kojima su povređeni kolektivni interesi potrošača. Analizi osnovnog predmeta rada prethodiće kratki osvrt na opšte stanje i zakon-

1 Na ovaj način kolektivni interes potrošača definisan je u članu 3. tačka 3. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.

2 O mehanizmima zaštite kolektivnih interesa potrošača vid. npr.: Hodges, C., 2008, From Class Actions to Collective Redress, *Civil Justice Quarterly*, Vol. 28, No. 1, pp. 41–66.

3 U radu ćemo koristiti izraz „reprezentativna tužba“ ili „predstavnička tužba“ koji su prevod engleskog izraza „representative action“. Ovim izrazom, u skladu sa intencijom evropskog zakonodavca, želimo da ukažemo na značaj postojanja tzv. ovlašćenog (kvalifikovanog) entiteta u postupku zaštite kolektivnih interesa potrošača, koji je neophodan reprezent, predstavnik grupe potrošača čiji su prava i interesi povređeni, odnosno ovlašćeni „zaštitnik“ opšteg interesa potrošača.

4 U radu koristimo izraz alternativno rešavanje sporova, uprkos činjenici da srpsko pozitivno pravo koristi izraz „vansudsko rešavanje sporova“. Razlog za ovo opredeljenje je izbegavanje eventualne zabune zbog činjenice da se u srpskom pravu, kao i u pravima pojedinih evropskih zemalja, postupak zaštite kolektivnih interesa potrošača vodi pred organom uprave.

5 Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC, *Official Journal of the European Union*, L 165/63.

sku regulativu u oblastima zaštite kolektivnih interesa potrošača i alternativnog rešavanja potrošačkih sporova u pravima EU i Srbije.

2. ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA: USPOSTAVLJANJE RAVNOTEŽE IZMEĐU POTPUNOG OBEŠTEĆENJA POTROŠAČA I ZLOUPOTREBA POSTUPKA

Razvojni put zaštite kolektivnih interesa potrošača u zemljama EU i onima koje su na putu da to postanu obeležen je dugotrajnom raspravom o celishodnosti uspostavljanja pravnog mehanizma koji bi individualnim potrošačima garantovao, u okvirima pokrenutog postupka za zaštitu kolektivnog interesa potrošača, mogućnost ostvarivanja obeštećenja i otklanjanja negativnih imovinskih posledica povrede prava.⁶ Najčešći razlog osporavanja opisanog mehanizma bio je taj da on otvara vrata različitim zloupotrebama postupka, često viđenim na američkom kontinentu, a koje bi omogućile sticanje znatne finansijske koristi od postupka licima koja bi finansirala i „sponzorirala“ vođenje postupka (misli se, pre svega, na velike advokatske kancelarije koje ugovaraju procentualno učešće u ukupnom iznosu obeštećenja eventualno naplaćenog od trgovca).⁷ Prilikom donošenja još uvek važeće Direktive o sudskim i upravnim zabranama iz 2009. godine,⁸ prevladao je interes pravne sigurnosti i sprečavanja zloupotreba, dok je interes pravednog obeštećenja potrošača prevagnuo u još uvek nedovršenom postupku usvajanja Direktive o reprezentativnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Promenjena paradigma u najvećoj meri rezultat je pokazanih slabosti sistema zaštite potrošača tokom nekoliko velikih tržišnih skandala koji su obeležili evropsko i globalno tržište poslednjih godina (afera *Dieseltgate*, masovno otkazivanje letova od strane pojedinih avio-kompanija itd.).

Sprečavanje zloupotreba postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača ostvareno je Direktivom o sudskim i upravnim zabranama prvenstveno kroz propisivanje veoma limitirane liste mera koje mogu biti izrečene trgovcu u postupku. Naime, Direktivom je propisano da se trgovcu, u slučaju postojanja povrede kolektivnog interesa potrošača, mogu izreći samo mera prestanka ili zabrane daljeg ponavljanja te povrede, kao i objavljivanje presude ili njegove korektivne izjave u cilju otklanjanja daljih posledica povrede.⁹ Mogućnost novčanog kažnjavanja, odnosno izricanja bilo kakvih mera koje direktno pogađaju imovinu trgovca, postoji samo u slučaju nepostupanja u skladu sa odlukom

6 O razvojnom putu zaštite kolektivnih interesa potrošača u pravu EU vid. Hodges, C., 2010, *Collective Redress in Europe: The New Model*, *Civil Justice Quarterly*, Vol. 30, No. 7, (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1551985, 14. 11. 2020).

7 Vid. npr. recital 15 i recital 20 Preporuke Evropske komisije o zajedničkim načelima o kolektivnim zahtevima za prestanak ili zabranu i kolektivnim zahtevima za obeštećenje iz 2013. godine.

8 Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests, *Official Journal of the European Union*, L 110/30.

9 Član 2. stav 1. Direktive o sudskim i upravnim zabranama.

nadležnog organa o prestanku ili zabrani nedozvoljene radnje.¹⁰ Postupak zaštite kolektivnih interesa potrošača vodi se pred sudom ili organom državne uprave, u skladu sa opredeljenjem konkretne države članice. Postupak mogu pokrenuti samo tzv. ovlašćeni (kvalifikovani) entiteti, a to su nezavisna javna tela ili organizacije (privatno-pravnog tipa) osnovane u cilju ostvarivanja i zaštite prava i interesa potrošača (pri čemu države članice mogu priznati svojstvo ovlašćenog entiteta istovremeno i jednima i drugima).¹¹

Nakon višegodišnje debate o potrebi uspostavljanja efikasnijeg mehanizma pravne zaštite kolektivnih interesa potrošača i tržišnih potresa i skandala izazvanih nečasnim radnjama trgovaca, postalo je jasno da Direktiva o sudskim i upravnim zabranama nije dovoljna da zaštiti kolektivni interes potrošača. Aprila 2018. godine Evropska komisija je objavila predlog nove Direktive o reprezentativnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.¹² Krajem juna 2020. godine, nakon dugotrajnog postupka usaglašavanja, postignut je politički dogovor između Saveta EU i Evropskog parlamenta o tekstu Direktive o reprezentativnim (predstavničkim) tužbama (u daljem tekstu: Predlog Direktive o reprezentativnim tužbama),¹³ čije se formalno usvajanje očekuje uskoro. Najznačajnija novina koju će doneti nova direktiva odnosi se upravo na dodeljivanje prava individualnim potrošačima da u postupku zaštite kolektivnog interesa ostvaruju i pravo na naknadu štete i/ili druga pravna sredstva koja potrošaču inače stoje na raspolaganju u slučaju povrede ugovora (zamena, popravka, sniženje cene, povraćaj novca).¹⁴ Pored toga, značajne novine su i propisivanje jasnijih i strožih uslova koje treba da ispune ovlašćeni (kvalifikovani) entiteti u slučaju podnošenja prekogranične tužbe, regulisanje pitanja finansiranja ovlašćenih entiteta i finansiranja pojedinačnih tužbi, proširenje spiska propisa EU čija povreda može biti osnov za podnošenje reprezentativne tužbe, definisanje jasne razlike između domaćih i prekograničnih tužbi, prihvatanje mešovitog pristupa po pitanju pristanka individualnih potrošača, koji su deo grupe potrošača čiji je kolektivni interes povređen, na predstavljanje od strane ovlašćenog entiteta itd.¹⁵ Sve te

10 Član 2. stav 1(c). Direktive o sudskim i upravnim zabranama.

11 Član 3. Direktive o sudskim i upravnim zabranama.

12 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC, COM/2018/0184 final – 2018/089 (COD).

13 U nastavku rada svako navođenje odredaba Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama odnosi se na tekst usaglašen između Evropskog parlamenta i Saveta 30. juna 2020. godine, koji je dostupan na internet adresi: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9223-2020-INIT/en/pdf>, 15. 11. 2020. (Council of the European Union, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC, COM/2018/0184 final – 2018/089 (COD), 9223/20, Brussels, 30 June 2020.)

14 Vid. član 5b. stav 1. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

15 O najznačajnijim novinama koje donosi Predlog Direktive o reprezentativnim tužbama vid. European Parliament Research Service, *Representative actions to protect the collective interests of consumers – a new deal for consumers*, ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2019\)637978](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)637978), 1. 11. 2020).

novine dobar su preduslov za kvalitetniju, efikasniju i bolju zaštitu kolektivnih interesa potrošača.

Kada je reč o srpskom potrošačkom pravu, poseban postupak za zaštitu kolektivnih interesa potrošača (pod tim imenom) prvi put je regulisan važećim Zakonom o zaštiti potrošača iz 2014. godine (u daljem tekstu: ZZZP),¹⁶ mada je i Zakon o zaštiti potrošača iz 2010. godine poznao mehanizam zaštite kolektivnih interesa potrošača za slučaj postojanja nepoštene poslovne prakse i nepravičnih ugovornih odredaba.¹⁷ Važećim ZZZP-om posredno je definisan pojam kolektivnog interesa potrošača, određeno je telo nadležno za vođenje postupka, subjekti koji imaju svojstvo stranke u postupku, osnovne faze postupka i mere koje mogu biti izrečene trgovcu.

Zakonom nije direktno definisan pojam kolektivnog interesa potrošača, ali je rečeno da njegova povreda postoji: 1) kada se ukupnom broju od najmanje deset potrošača, istovetnom radnjom, odnosno na istovetan način, od strane istog lica, povređuje pravo koje im je zagarantovano ZZZP-om, 2) u slučaju nepoštene poslovne prakse, odnosno nepravičnih odredaba u potrošačkim ugovorima, 3) u slučajevima kada se povređuju prava ukupnom broju potrošača koji je manji od broja deset, ako nadležni organ utvrdi da je došlo do povrede kolektivnog interesa potrošača uzimajući u obzir naročito trajanje i učestalost postupanja trgovca, kao i činjenicu da takvo postupanje ispoljava negativne efekte prema svakom potrošaču u datoj činjeničnoj situaciji.¹⁸ Domaći zakonodavac se opredelio za upravno-pravni sistem zaštite kolektivnih interesa, pa je za sprovođenje postupka nadležan Sektor za zaštitu potrošača Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija.¹⁹ Postupak se pokreće po zahtevu ovlašćenog lica (evidentirana udruženja potrošača i savezi udruženja potrošača) ili po službenoj dužnosti (nakon uočavanja nepravilnosti od strane Ministarstva u postupku vršenja nadzora ili na osnovu dostavljenih inicijativa, informacija i drugih raspoloživih podataka).²⁰ Nadležni organ ovlašćen je da izrekne mere za zaštitu kolektivnog interesa potrošača koje, poput Direktive o sudskim i upravnim zabranama, podrazumevaju prestanak nezakonite radnje trgovca i zabranu njenog ponavljanja ubuduće.²¹ Potrošači mogu isticati zahtev za naknadu štete samo u posebno pokrenutom parničnom postupku.²²

Važećem mehanizmu zaštite kolektivnih interesa potrošača može se samo delimično izreći konačna ocena, imajući u vidu ograničenu dostupnost podataka o njegovoj primeni.²³ Prema informacijama dostupnim na internet stranici nad-

16 Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 62/14, 6/16 – dr. zakon i 44/18 – dr. zakon.

17 Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 73/10 – član 137. stav 2.

18 Član 145. ZZZP; o pojmu kolektivnog interesa potrošača u srpskom pravu vid. Babović, B., 2014, Zaštita kolektivnih interesa potrošača, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 216–219.

19 Član 146. stav 1. ZZZP.

20 Član 146. st. 2. i 3, čl. 147. ZZZP.

21 Član 150, stav 1. ZZZP.

22 Član 153. ZZZP.

23 O zaštiti kolektivnih interesa potrošača u domaćoj literaturi vid. Karanikić Mirić, M., 2014, Kolektivna zaštita potrošača u srpskom pravu, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, 14, str.

ležnog ministarstva, od početka primene zakona do danas doneto je osamnaest rešenja o izricanju mere zaštite kolektivnog interesa potrošača.²⁴ Posledica izricanja mere je pokretanje prekršajnog postupka protiv trgovca, čije sprovođenje može biti onemogućeno zbog primene kratkog, jednogodišnjeg roka zastarelosti u prekršajnom postupku.²⁵ To znači da u domaćem pravu trgovci snose samo neznatne imovinske posledice (prekršajne kazne), a nekad, usled isteka roka zastarelosti, čak ni takve. Nemogućnost izricanja konačne ocene o stanju zaštite kolektivnih interesa potrošača u Srbiji, koja svakako nije visoka, proizilazi iz nedostupnosti javnih i preciznih podataka o broju postupaka okončanih korektivnom izjavom trgovca. Na kraju, treba istaći da ni Nacrt Zakona o zaštiti potrošača, objavljen novembra 2019. godine, ne donosi suštinske, značajnije promene u oblasti zaštite kolektivnih interesa potrošača.²⁶

3. ALTERNATIVNO REŠAVANJE POTROŠAČKIH SPOROVA: SVE PRISUTNIJA POJAVA U SAVREMENOM POTROŠAČKOM PRAVU

Alternativno rešavanje potrošačkih sporova dobija na širem značaju nakon uspostavljanja sveobuhvatnog regulatornog okvira u pravu EU. Taj regulatorni okvir, nastao 2013. godine, čine Direktiva o alternativnom rešavanju potrošačkih sporova i Uredba o elektronskom (*online*) rešavanju potrošačkih sporova.²⁷ Prednosti alternativnog rešavanja potrošačkih sporova su brzina, efikasnost, niži troškovi, podsticanje rešavanja sporova mirnim putem, smanjenje opterećenja sudova itd.²⁸ Značaj alternativnog rešavanja sporova postaje sve veći, pa se on čak više ne smatra dopunskim, već primarnim, a sve češće i jedinim pravnim mehanizmom koji potrošači imaju na raspolaganju u slučaju povrede njihovih

57–83; Jovanović Zattila, M., 2011, Mere kolektivne zaštite potrošača – pro et contra, *Pravo i privreda*, 7–8, str. 216–234.

24 <https://mtt.gov.rs/informacije/zastita-potrosaca/resenje-o-povredi-kolektivnog-interesa-potrosaca/>, 5. 11. 2020.

25 Vlada Republike Srbije, Strategija zaštite potrošača za period 2019–2024. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 93/19, str. 48–49.

26 Tekst Nacrta ZZP-a i njegovo obrazloženje dostupni su na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija Republike Srbije, (<https://mtt.gov.rs/slider/javne-rasprava-onacrtu-ozp/>), 10. 11. 2020).

27 Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC, *Official Journal of the European Union*, L 165/1.

28 Cortes, P., 2015, A New Regulatory Framework for Extra-Judicial Consumer Redress: Where We Are and how to Move Forward, *Legal Studies*, Vol. 35, No. 1, p. 114–116; Page, J., Bonnyman, L., 2016, ADR and ODR-achieving better Dispute Resolution of Consumers in the EU, *ERA Forum*, Vol. 17, No. 2, pp. 145–146; Rühl, G., 2015, Alternative and Online Dispute Resolution for Cross-Border Consumer Contracts: A Critical Evaluation of the European Legislature's Recent Efforts to Boost Competitiveness and Growth in the Internal Market, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 38, No. 4, pp. 432–433.

prava.²⁹ Ne smeju se, ipak, zanemariti ni sve češće kritike pojedinih autora, koji su svakako i dalje u manjini, a koji govore o „privatizaciji pravde“ u oblasti građanskog prava, odnosno izražavaju bojazan da bi opisana tendencija mogla da dovede do uskraćivanja ili otežanog ostvarivanja prava na pristup pravdi.³⁰

Već spomenuta Direktiva EU o alternativnom rešavanju potrošačkih sporova nameće uspostavljanje mehanizma rešavanja sporova, koji je dostupan potrošačima za rešavanje domaćih i prekograničnih sporova koji se tiču ugovornih obaveza, koje proizilaze iz ugovora o prodaji ili ugovora o pružanju usluga zaključenih sa trgovcima.³¹ Ustanovljeni mehanizam rešavanja sporova treba da zadovoljava minimalne uslove propisane Direktivom, koji se prvenstveno odnose na stručnost, nezavisnost i nepristrasnost tela za rešavanje sporova, kao i na transparentnost njegovog rada i blagovremeno i adekvatno informisanje potrošača.³² Direktiva ne propisuje obavezno učešće trgovaca i/ili potrošača u alternativnom rešavanju sporova, ostavljajući mogućnost državama članicama da same odrede karakter i značaj mehanizma alternativnog rešavanja sporova, njegovu obaveznost i subjekte na koje se ta obaveza eventualno odnosi. Direktiva ne određuje ni način okončanja spora, kao ni pravni značaj, odnosno obaveznost odluke (ili preporuke) koju donosi telo za rešavanje sporova (ako je ovlašćeno da donese odluku).

Srpsko pravo, za sada, nije adekvatno implementiralo odredbe Direktive.³³ Međutim, najavljena reforma domaćeg potrošačkog prava, čije ciljeve u ovom trenutku možemo oceniti analizom Nacrta Zakona o zaštiti potrošača iz 2019. godine, sprovodi se upravo sa namerom korenite reforme mehanizma vansudskog rešavanja sporova.³⁴ Dve najznačajnije novine, vidljive u tekstu Nacrta, jesu propisivanje obaveze za trgovce da pristupe vansudskom rešavanju spora, onda kada potrošač to želi, kao i finansiranje tela za rešavanje sporova od strane države kako bi rad tog tela bio besplatan za obe strane u sporu.³⁵ Predložena reforma bi, ako ne dođe do suštinske promene njene sadržine, svakako uticala na češće korišćenje i poboljšanje mehanizma vansudskog rešavanja sporova u našoj zemlji, koje u ovom momentu karakteriše neznatan broj registrovanih tela za vansudsko rešavanje sporova i mali broj potrošačkih sporova koji se rešavaju vansudski na godišnjem nivou.³⁶

29 Cortes, P., Introduction, u: Cortes, P. (ed.), 2016, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford, Oxford University Press, p. 2.

30 O negativnim stranama mehanizma alternativnog rešavanja sporova vid. npr. Mulcahy, L., 2013, The Collective Interest in Private Dispute Resolution, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 33, No. 1, pp. 59–80; Genn, H., 2012, What Is Civil Justice for? Reform, ADR, and Access to Justice, *Yale Journal of Law and the Humanities*, Vol. 24, No. 1, pp. 397–417.

31 Član 2. stav 1. Direktive EU o alternativnom rešavanju potrošačkih sporova.

32 Vid. čl. 5–11. Direktive EU o alternativnom rešavanju potrošačkih sporova.

33 Vid. čl. 139–144. ZZP.

34 Vid. čl. 159–169. Nacrta ZZP.

35 Vujisić, D., Mihajlović, B., 2020, Podizanje nivoa zaštite potrošača kroz vansudsko rešavanje sporova, *Pravo i privreda*, 2, str. 79.

36 Vlada Republike Srbije, Strategija zaštite potrošača za period 2019–2024. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 93/19, str. 51–52.

4. PRIMENA ALTERNATIVNOG REŠAVANJA SPOROVA U SLUČAJEVIMA POVREDE KOLEKTIVNOG INTERESA POTROŠAČA

Nakon kratkog prikaza stanja zaštite kolektivnih interesa potrošača i alternativnog rešavanja potrošačkih sporova u pravu EU i domaćem pravu, iznećemo nekoliko konstatacija koje su od značaja za osnovni predmet ovog rada:

- Postupak zaštite kolektivnih interesa potrošača je složen, komplikovan, dugotrajan i iziskuje znatne troškove. Sve te osobine postupka posebno su izražene kada ga sprovodi sud, ali nisu zanemarljive ni kada to čini organ državne uprave (tada dodatni problem predstavlja kompetentnost organa uprave da odlučuje o imovinskim pravima i interesima stranaka).³⁷ Njih prepoznaje i Konferencija Ujedinjenih nacija za trgovinu i razvoj (UNCTAD), smatrajući da navedene osobine stvaraju teškoće i prepreke, koje su sve češće teško savladive za individualne potrošače i organizacije za zaštitu potrošača.³⁸
- Postoje brojne teškoće u definisanju osnovnih načela postupka zaštite kolektivnih interesa. Naime, ta načela treba da omoguće u isto vreme jednostavno pokretanje i vođenje postupka, ali i da spreče zloupotrebu mehanizma zaštite kolektivnih interesa potrošača prvenstveno od strane lica koja imaju finansijski interes u konkretnom sporu kroz pravo na ostvarivanje određenog procenta od ukupnog iznosa naknade štete dodeljene potrošačima.
- U pravu EU u toku je suštinska reforma mehanizma zaštite kolektivnih interesa potrošača, čiji očekivani rezultat već sada pojedini autori dovođe u sumnju,³⁹ naročito zbog gore navedenih konstatacija.
- Alternativno rešavanje potrošačkih sporova postaje sve prisutniji način rešavanja sporova u mnogim državama članicama EU, dok Srbija najavljenim reformama nastoji da poboljša i unapredi realizaciju prava potrošača na pravnu zaštitu upravo kroz uspostavljanje efikasnijeg mehanizma vansudskog rešavanja sporova.
- Postojeći oblici alternativnog rešavanja sporova prilagođeni su prvenstveno rešavanju sporova koji proizilaze iz povrede individualnih prava potrošača. Ipak, to ne umanjuje mogući značaj alternativnog rešavanja sporova koji se tiču kolektivnih interesa potrošača, a zbog brojnih pred-

37 O upravnom pravnom sistemu zaštite kolektivnih interesa potrošača, njegovim prednostima i nedostacima, vid. Jovanić, T., Uloga uprave u zaštiti kolektivnih interesa potrošača, u: Bourgoignie, T., Jovanić, T. (ur.), 2013, *Strengthening Consumer Protection in Serbia – Jačanje zaštite potrošača u Srbiji Liber Amicorum Svetislav Tabaroši*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 309–327.

38 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Manual on Consumer Protection*, UNCTAD dok. DITC/CPLP/2017/1/Corr.1 (12 July 2018), pp. 84–85.

39 Hodges, C., 2019, Collective Redress: The Need for New Technologies, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 42, No. 1, pp. 88–89.

nosti koje nude različiti oblici alternativnog rešavanja sporova (efikasnost, jednostavnost, ekonomičnost).

Iz navedenih konstatacija proizilazi potreba analize mogućnosti primene oblika alternativnog rešavanja potrošačkih sporova u situacijama u kojima postoji povreda kolektivnog interesa potrošača.

4.1. OPŠTA RAZMATRANJA

Ideja o alternativnom rešavanju sporova koji proizilaze iz povrede kolektivnog interesa potrošača nije nova, ali je do sada dosledno sprovedena u veoma malom broju zemalja. Potreba za pronalaženjem odgovarajućih oblika alternativnog rešavanja kolektivnih sporova uočava se već u Preporuci Evropske komisije o zajedničkim načelima o kolektivnim zahtevima za prestanak ili zabranu i kolektivnim zahtevima za obeštećenje iz 2013. godine (u daljem tekstu: Preporuka EK).⁴⁰ U toj Preporuci Evropska komisija prepoznala je značaj alternativnog rešavanja sporova, a posebno to da ono može postati sredstvo efikasnog ostvarivanja prava potrošača na naknadu štete prouzrokovane povredom kolektivnog interesa potrošača.⁴¹ U tom cilju, Preporukom EK istaknut je značaj mirnog rešenja spora između zainteresovanih strana putem poravnanja, ali je predviđeno i to da države članice EU treba da obezbede postojanje odgovarajućih oblika kolektivnog alternativnog rešavanja sporova, koji bi predstavljali zamenu za klasičan sudski ili upravni postupak.⁴² Međutim, navedene preporuke Evropske komisije, kao i uostalom mnoge druge sadržane u ovom dokumentu, nisu implementirane. Nedavna studija Evropskog parlamenta, čiji je predmet bio analiza mogućnosti kolektivnog ostvarivanja prava na obeštećenje u državama članicama EU, pokazuje da je samo šest (tadašnjih) država članica EU (Belgija, Francuska, Italija, Holandija, Španija i Ujedinjeno Kraljevstvo) imalo odgovarajuće, posebne oblike alternativnog rešavanja sporova za slučaj povrede kolektivnog interesa potrošača ili posebna pravna pravila koja se primenjuju na već postojeće alternativne oblike u slučaju postojanja povrede kolektivnog interesa.⁴³ Studija je takođe pokazala i da su posebni alternativni oblici rešavanja sporova ili posebna pravila o već postojećim oblicima dali pozitivne rezultate u samo četiri od šest navedenih država (Belgija, Francuska, Holandija i Španija).⁴⁴

Oblici alternativnog rešavanja sporova su brojni i razlikuju se po vrsti tela nadležnog za rešavanje spora (neki čak i ne podrazumevaju učešće bilo kog posebnog tela u postupku), njegovoj ulozi u postupku, toku postupka, obaveznosti

40 Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law, *Official Journal of the European Union*, L 201/60.

41 Recital 16 Preporuke EK.

42 Čl. 25–26. Preporuke EK.

43 European Parliament (Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs), 2018, *Collective redress in the Member States of the European Union*, Brussels, European Union, p. 38.

44 *Ibid.*

odluke koju donosi telo za rešavanje sporova itd. Najrasprostranjeniji i najznačajniji oblici alternativnog rešavanja sporova su posredovanje (medijacija) i arbitraža (mada se opravdano postavlja pitanje arbitrabilnosti potrošačkih sporova i uopšte celishodnosti rešavanja potrošačkih sporova pred arbitražom).⁴⁵ Posredovanje i arbitraža pak gotovo su potpuno prilagođeni rešavanju individualnih sporova, pa se, barem dok njihov izgled i struktura ne budu prilagođeni kolektivnim sporovima, ne mogu smatrati adekvatnim alternativama klasičnim postupcima za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.⁴⁶

U nastavku rada analiziraćemo oblike alternativnog rešavanja sporova koji bi mogli biti od značaja za sporove koji proizilaze iz povrede kolektivnog interesa potrošača: 1) konsultacije između zainteresovanih strana u sporu u cilju izbegavanja sudskog ili upravnog postupka, odnosno njegove obustave; 2) postizanje mirnog rešenja spora kroz zaključenje sporazuma o poravnanju i obeštećenju; 3) učešće specijalizovanog ombudsmena u rešavanju kolektivnog spora; 4) uloga regulatornih tela zaduženih za vršenje nadzora nad trgovcima u određenoj oblasti ili za uspostavljanje poštene tržišne utakmice u pojedinim tržišnim sektorima, u zaštiti kolektivnih interesa potrošača i njihovom obeštećenju. Navedene oblike alternativnog rešavanja sporova izabrali smo iz dva razloga. Prvi, svi su (barem indirektno) predmet odgovarajućih propisa EU. Drugi, iskustva malobrojnih zemalja EU koje imaju uspeha u alternativnom rešavanju kolektivnih potrošačkih sporova ukazuju na povezanost tog uspeha upravo sa korišćenjem jednog ili više navedenih oblika.

4.2. KONSULTACIJE IZMEĐU STRANA U SPORU POVODOM POVREDE KOLEKTIVNOG INTERESA POTROŠAČA

Konsultacije između zainteresovanih strana jedan su od dobro poznatih i relativno često primenjivanih oblika primene principa alternativnog rešavanja sporova u slučajevima povrede kolektivnog interesa potrošača. Konsultacije se realizuju vođenjem pregovora zainteresovanih strana o predmetu spora u cilju njegovog mirnog rešenja, koje najčešće podrazumeva priznanje postojanja nedopuštene radnje od strane trgovca i postizanje sporazuma o merama sprečavanja daljeg ponavljanja iste ili slične radnje ubuduće. S obzirom na to da se konsultacije mogu realizovati spontano, bez postojanja bilo kakvih posebnih pravila i procedura i bez učešća bilo koje treće strane, njihov predmet načelno je neograničen i obuhvata sva pitanja od interesa za strane u sporu. Konsultacije mogu biti obavezne ili fakultativne, pri čemu kod obaveznih konsultacija, po pravilu, obaveza da pokuša rešavanje spora mirnim putem postoji samo za stranu koja po-

45 O rešavanju potrošačkih sporova pred arbitražom vid. Cortes, P., *The Consumer Arbitration Conundrum: A Matter of Statutory Interpretation or Time for Reform*, u: Cortes, P. (ed.), 2016, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford, Oxford University Press, pp. 75–76; Wilson, T., 2016, *Setting Boundaries Rather than Imposing Bans: Is It Possible to Regulate Consumer Arbitration Clauses to Achieve Fairness for Consumers*, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 39, No. 3, pp. 350–353; Petrović Tomić, N., 2014, *Rešavanje potrošačkih sporova pred arbitražom*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 91–96.

46 Hodges, C., 2019, p. 67.

kreće postupak protiv trgovca. Konsultacije mogu prethoditi sudskom ili upravnom postupku zaštite kolektivnih interesa potrošača (prethodne konsultacije) ili biti njegov deo (naknadne konsultacije). Uspešno okončane prethodne konsultacije otklanjaju potrebu za pokretanjem postupka zaštite kolektivnih interesa, dok uspešno okončane naknadne konsultacije dovode do obustave postupka. Još uvek važeća Direktiva EU o sudskim i upravnim zabranama, kao i Predlog nove direktive o reprezentativnim tužbama, regulišu postupak konsultacija, vezujući ga isključivo za postupak pokrenut u cilju izricanja mere prestanka ili zabrane nedozvoljenog ponašanja trgovca.

Direktiva o sudskim i upravnim zabranama poznaje pravilo o obaveznim prethodnim konsultacijama. Ovo pravilo pak nije propisano kao opštevažeće u svim državama EU, već je odluka o njegovom (ne)prihvatanju prepuštena državama članicama. U državama koje su prihvatile ovo pravilo, primenjuje se odredba iz Direktive, prema kojoj su konsultacije obavezne samo za stranu koja namerava da traži prestanak ili zabranu nedozvoljenog ponašanja trgovca.⁴⁷ Međutim, Direktiva ne izjednačava tu stranu sa ovlašćenim entitetom, koji je inače jedino aktivno legitimisano lice za pokretanje postupka, već pod stranom koja namerava da traži prestanak ili zabranu nedozvoljenog ponašanja podrazumeva lice koje podnosi inicijativu za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača. Podnosilac inicijative inače, u drugim fazama postupka, po pravilu, nema nikakvu formalno-pravnu ulogu, niti ima svojstvo stranke u postupku. Priznavanje značajne uloge podnosiocu inicijative u postupku konsultacija iziskuje potrebu određivanja njegovog odnosa sa ovlašćenim entitetom i uopšte uloge ovlašćenog entiteta u toku konsultacija. Po tom pitanju, Direktivom je propisano da podnosilac inicijative može podneti zahtev za konsultacije samostalno ili nakon obaveštavanja ovlašćenog entiteta o svojoj nameri (pitanje obaveznosti obaveštavanja ovlašćenog entiteta je, takođe, prepušteno državama članicama).⁴⁸ Same konsultacije mogu se voditi bilateralno između podnosioca inicijative i trgovca, a moguće je i učešće nezavisnog javnog tela (kao treće strane) kome je dodeljena uloga ovlašćenog entiteta (ako nacionalno pravo prepoznaje takvo telo u ulozi ovlašćenog entiteta).⁴⁹ Proizilazi da u konsultacijama ne učestvuju organizacije potrošača, koje su subjekti privatnog prava, čak ni kada im je nacionalnim pravom dodeljen status ovlašćenog entiteta. Konsultacije traju najviše dve nedelje, počev od dana prijema zahteva za konsultacije od strane trgovca. Tek ako sporazum ne bude postignut u propisanom roku, može biti pokrenut postupak pred sudom ili organom državne uprave.⁵⁰ Postupak pokreće ovlašćeni entitet, iako u brojnim situacijama nije morao biti uključen u konsultacije.

Predlog Direktive o reprezentativnim tužbama takođe poznaje pravilo o obaveznim prethodnim konsultacijama u slučaju podnošenja zahteva za izricanje mere prestanka ili zabrane (takođe prepuštajući državama članicama da se opredele u pogledu preuzimanja tog pravila u nacionalnom pravu). Jedina, ali

47 Član 5. stav 1. Direktive o sudskim i upravnim zabranama.

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*

značajna, novina koju će doneti nova direktiva ogleda se u činjenici da je podnošenje zahteva za konsultacije obaveza ovlašćenog entiteta, a ne podnosioca inicijative za pokretanje postupka.⁵¹ Ova novina može se pozitivno oceniti u odnosu na rešenje sadržano u Direktivi o sudskim i upravnim zabranama pre svega zbog otklanjanja potrebe za uređivanjem odnosa između podnosioca inicijative i ovlašćenog entiteta tokom konsultacija i eliminisanja mogućnosti vođenja konsultacija bez učešća ovlašćenog entiteta.

Srpsko pozitivno pravo ne poznaje institut konsultacija između strana u sporu koji proizilazi iz povrede kolektivnog interesa potrošača. Ono pak poznaje specifičan mehanizam koji podrazumeva prekid postupka u slučaju davanja korektivne izjave od strane trgovca. Sadržinu korektivne izjave čini obaveza trgovca da neće nastaviti ili ponoviti radnju ili akt kojim se šteti kolektivnom interesu potrošača.⁵² Prekid postupka može trajati najduže tri meseca. Ishod postupka u slučaju davanja korektivne izjave zavisi od poštovanja obaveze preuzete izjavom u tromesečnom periodu „praćenja“ ponašanja trgovca od strane nadležnog ministarstva. Dve su mogućnosti u pogledu ishoda postupka: 1) ako stranka protiv koje se vodi postupak ne ispuni ili prekrši preuzete obaveze pre isteka roka od tri meseca ili u međuvremenu učini novu povredu, ministarstvo nastavlja postupak; 2) ako stranka protiv koje se vodi postupak ispuni preuzete obaveze u propisanom roku ministarstvo će obustaviti postupak.⁵³ Opisani mehanizam davanja korektivne izjave možemo smatrati dobrim primerom primene principa alternativnog rešavanja sporova povodom povrede kolektivnog interesa potrošača, a korektivnu izjavu rezultatom specifičnih konsultacija (iako one nisu zakonska kategorija) vođenih između nadležnog ministarstva i trgovca.

4.3. SPORAZUM O PORAVNANJU I OBEŠTEĆENJU POTROŠAČA

Već je rečeno da će novom Direktivom o reprezentativnim tužbama biti priznato pravo ovlašćenim entitetima da reprezentativnom tužbom zahtevaju mere obeštećenja individualnih potrošača. Mere obeštećenja realizuju se dodeljivanjem individualnim potrošačima prava na naknadu štete, popravku, zamenu, sniženje cene, prestanak ugovora ili povraćaj plaćene cene.⁵⁴ Radi se o klasičnim pravnim sredstvima građansko-pravne prirode, čija primena suštinski menja prirodu i svrhu postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača. Ta promena donosi mogućnost primene još jednog oblika alternativnog rešavanja sporova u postupcima zaštite kolektivnih interesa potrošača, a to je vođenje pregovora u cilju zaključenja sporazuma o poravnanju i obeštećenju potrošača. Mogućnost zaključenja ovog sporazuma izričito je predviđena Predlogom Direktive o reprezentativnim tužbama.

Zaključenje i izvršenje sporazuma o poravnanju i obeštećenju potrošača prolazi kroz tri osnovne faze: 1) vođenje pregovora o sadržini sporazuma i nje-

51 Član 5a. stav 3. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

52 Član 152. stav 1. ZZP.

53 Član 152. st. 4-5. ZZP.

54 Član 5b, stav 1. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

govo zaključenje u slučaju uspeha pregovora; 2) potvrda (verifikacija) sporazuma od strane nadležnog suda ili organa državne uprave; 3) primena sporazuma.

Do pregovora o postizanju sporazuma o poravnanju i obeštećenju može doći na inicijativu stranaka u sporu ili na predlog suda/organa državne uprave. U prvom slučaju, stranke same zajednički podnose predlog sporazuma sudu ili organu uprave, dok u drugom slučaju nadležni organ, nakon obavljenih konsultacija, poziva strane da otpočnu pregovore u cilju zaključenja sporazuma, ostavljajući im razumni rok za to.⁵⁵ Učešće u pregovorima nije obavezno za strane u sporu ni u jednom od navedenih slučajeva, osim ako to ne bi bilo propisano nacionalnim pravom konkretne države članice. Obavezno učešće u pregovorima strana u sporu poznaje belgijsko pravo, koje se često navodi kao dobar primer primene alternativnih oblika rešavanja kolektivnih sporova. U pravu Belgije je predviđeno da nakon što nadležni sud potvrdi ispunjenost uslova za pokretanje postupka zaštite kolektivnih interesa, isti sud odlukom kojom konstatuje ispunjenost tih uslova određuje period u kojem strane u sporu treba da pregovaraju o postizanju sporazuma (taj period ne sme biti kraći od tri meseca niti duži od šest meseci).⁵⁶

Sporazum o poravnanju i obeštećenju predmet je obavezne kontrole i potvrde od strane nadležnog suda ili organa državne uprave. Odlučujući o pravnoj valjanosti sporazuma, nadležni organ se vodi imperativnim pravnim pravilima domaćeg pravnog poretka, proverava zakonitost pojedinačnih odredaba sporazuma, stara se o pravima i interesima stranaka u postupku, a posebno o pravima i interesima potrošača.⁵⁷ Predlogom Direktive o reprezentativnim tužbama, kao jedan od kriterijuma i merila čiju ispunjenost utvrđuje nadležni organ u oceni čitavog sporazuma, predviđen je i kriterijum pravičnosti sporazuma.⁵⁸ Prihvatanje ovog kriterijuma u nacionalnom pravu ipak nije obavezujuće za države članice, kojima je prepušteno da odluče o potrebi njegovog usvajanja. U svakom slučaju, osnovna uloga nadležnog organa prilikom ocene sporazuma o poravnanju i obeštećenju treba da bude zaštita individualnih potrošača od eventualnih nepravičnih odredaba u sporazumu i uočavanje, otkrivanje eventualnog nedozvoljenog uticaja treće strane koja finansira vođenje postupka ili trgovca na odluku ovlašćenog entiteta o prihvatanju sporazuma. Ako sud ili organ državne uprave potvrdi sporazum, vodeći se propisanim kriterijumima, postupak se okončava. U suprotnom, ako sporazum ne bude odobren od strane nadležnog organa, nastavlja se postupak po reprezentativnoj tužbi.⁵⁹

Donekle je sporno da li bi predmet potvrde od strane suda ili organa uprave mogao biti sporazum o poravnanju i obeštećenju, koji je rezultat pregovora vođenih izvan (pre pokretanja) postupka zaštite kolektivnih interesa potrošača. Na prvi pogled, polazeći od duha i intencije mirnog rešenja spora kojem uvek kad je

55 Član 8. stav 2. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

56 Voet, S., 2015, Consumer Collective Redress in Belgium: Class Actions to the Rescue?, *European Business and Organization Law Review*, Vol. 16, No. 1, pp. 134–135.

57 Član 8. stav 4. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

58 *Ibid.*

59 Član 8, st. 5–6. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

to moguće treba dati prioritet, čini se da nema smetnji da takvi sporazumi budu potvrđeni u postupku naknadno pokrenutom isključivo u cilju verifikacije (tako je, na primer, u belgijskom pravu).⁶⁰ Ipak, dilemu izaziva činjenica da Predlog Direktive o reprezentativnim tužbama ne pominje tu mogućnost, naglašavajući da su države članice dužne da obezbede primenu pravila o potvrdi sporazuma o poravnanju i obeštećenju „[...] u okviru reprezentativne tužbe za izricanje mere obeštećenja“ (engl. „[...] *within a representative action for redress measures*“).⁶¹ Ova formulacija bi mogla da upućuje na nameru zakonodavca da dopusti isključivo potvrdu sporazuma koji je zaključen u okviru (u toku) sudskog ili upravnog postupka. Dodatnu nedoumicu izaziva činjenica da je u obrazloženju prvobitnog Predloga Direktive, koji je pripremila Evropska komisija, izričito pomenuta mogućnost postizanja sporazuma pre pokretanja postupka, koja je bila potvrđena jezičkom formulacijom člana 7. stav 1. prvobitnog predloga Evropske komisije.⁶² Formulacija je promenjena u završnom tekstu Predloga Direktive, koji analiziramo u ovom radu, pa ostaje dilema da li je ta promena izraz namere zakonodavca da ne dozvoli verifikaciju sporazuma o poravnanju i obeštećenju potrošača zaključenih pre pokretanja postupka zaštite kolektivnih interesa potrošača.

Poslednja faza realizacije sporazuma o poravnanju i obeštećenju podrazumeva primenu njegovih odredaba. Mirno rešenje spora najčešće dovodi i do dobrovoljnog postupanja strana u sporu u skladu sa odredbama sporazuma. U trenutku potvrđivanja sporazuma od strane nadležnog organa, on postaje obavezujući za trgovca, ovlašćeni entitet i potrošače.⁶³ Iz ugla individualnih potrošača obuhvaćenih sporazumom, obaveznost znači da oni nemaju pravo da sudskim putem zahtevaju neko od pravnih sredstava koja su predmet sporazuma.

Značaj sporazuma za pravni položaj individualnih potrošača nameće potrebu njihovog učešća u zaključenju sporazuma, odnosno pronalaženje adekvatnog mehanizma putem kojeg bi potrošači izrazili volju da budu obuhvaćeni sporazumom. Predlog Direktive o reprezentativnim tužbama prepoznaje tu potrebu, ali ne propisuje univerzalno obavezujuće pravilo, već prepušta državama članicama da same odrede da li je pristanak potrošača uslov za pravno dejstvo sporazuma na konkretnog potrošača i ukoliko jeste, koji je način davanja pristanka.⁶⁴ Ovde podsećamo da je Predlogom Direktive o reprezentativnim tužbama izričito prihvaćen tzv. *opt-in* mehanizam pristanka potrošača za učešće u postupku po tužbi za izricanje mera obeštećenja, koji podrazumeva postojanje unapred datog pristanka potrošača, izričitog ili prećutnog, kao preduslova za pravno dejstvo konačne odluke nadležnog organa na konkretnog potrošača.⁶⁵ Neophodnost pristanka proizilazi iz značaja imovinsko-pravnih posledica odluke o reprezentativnoj tužbi kojom se izriču mere obeštećenja. Iako potpuno

60 Voet, S., 2015, p. 136.

61 Član 8, stav 2. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

62 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC, COM/2018/0184 final – 2018/089 (COD), p. 15.

63 Član 8, stav 6. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

64 *Ibid.*

65 Član 5b, st. 2–3. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

iste posledice pogađaju individualnog potrošača obuhvaćenog sporazumom o poravnanju i obeštećenju, Predlogom Direktive o reprezentativnim tužbama nije propisana obaveza davanja pristanka potrošača na sporazum. Dodatni problem stvara činjenica da u okviru pravila o primeni *opt-in* mehanizma Direktivom nije propisan krajnji trenutak u postupku pred sudom ili organom državne uprave u odnosu na koji se ceni postojanje pristanka potrošača. Dakle, moguća je situacija u kojoj je sporazum o poravnanju i obeštećenju zaključen pre isteka zakonskog roka za davanje pristanka potrošača na to da bude obuhvaćen reprezentativnom tužbom kojom se zahtevaju mere obeštećenja. Ta situacija stvorila bi nedoumice u pogledu pravnog položaja potrošača koji pripadaju grupi potrošača čiji je kolektivni interes povređen, a koji nisu izrazili svoj pristanak za učešće u postupku.

Na kraju, polazeći od bliskosti koja postoji između konsultacija zainteresovanih strana i sporazuma o poravnanju i obeštećenju, neophodno je izvršiti poređenje ova dva oblika alternativnog rešavanja sporova, koja su (veoma) slična po ciljevima i suštini. Razgraničenje između njih napravljeno je Predlogom Direktive o reprezentativnim tužbama i ono prati liniju razdvajanja između dve vrste reprezentativnih tužbi (tužba za izricanje mera prestanka ili zabrane i tužba za izricanje mera obeštećenja). Konsultacije se vezuju za prvu, a sporazum za drugu vrstu tužbe. Međutim, čini se da ova dva oblika alternativnog rešavanja spora i ne moraju biti striktno razdvojena, odnosno da nema prepreka da se kroz konsultacije zainteresovanih strana pregovara i o sporazumu o poravnanju i obeštećenju. To bi bilo u skladu sa prirodom konsultacija koje odlikuje spontanost, fleksibilnost, nevezanost strana u sporu materijalnim ili procesnim pravilima, načelno nepostojanje ograničenja kruga pitanja koja mogu biti predmet konsultacija. U prilog „jedinstvenom“ pristupu konsultacijama i sporazumu o poravnanju i obeštećenju, koji zapravo znači mogućnost svojevrsnog sublimiranja sporazuma pod okrilje konsultacija (koje nesumnjivo imaju širi predmet), govori i mogućnost podnošenja tužbe kojom se istovremeno zahteva izricanje mera prestanka ili zabrane i mera obeštećenja (koja je izričito propisana Predlogom Direktive o reprezentativnim tužbama, ali opet samo kao opcija o čijem usvajanju odlučuju države članice).⁶⁶ Ne sme se, ipak, zanemariti ni mogućnost zloupotreba koje može da izazove postizanje sporazuma o imovinskim pravima i interesima potrošača kroz neformalne konsultacije i teškoća definisanja individualnih potrošača na koje bi se tako zaključen sporazum odnosio. Opasnost od zloupotreba dodatno je pojačana usled iznete dileme o mogućnosti verifikacije sporazuma zaključenih izvan sudskog ili upravnog postupka zaštite kolektivnih interesa potrošača.

Rešavanje spora povodom povrede kolektivnog interesa potrošača kroz konsultacije između zainteresovanih strana i/ili postizanje sporazuma o poravnanju i obeštećenju potrošača predstavlja verovatno najbolju, najrealnije primenjivu, najjednostavniju, najjeftiniju i sveukupno najefikasniju alternativu klasičnom rešavanju spora pred sudom ili organom državne uprave. Uverenje o efikasnosti i jednostavnosti ovih mehanizama proizilazi iz njihovih osnovnih karakteristika, ali i iz činjenice da su dobro poznati u većini pravnih sistema i da ne zahteva-

66 Član 5. stav 4. Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

ju bilo kakva posebna prilagođavanja i promene u postojećoj pravnoj regulativi. Oni čak u većini slučajeva ne zahtevaju ni učešće tela za rešavanje sporova jer se realizuju pregovorima između strana u sporu, najčešće bez potrebe za posredovanjem od strane trećeg lica. Ovo naravno ne znači da je učešće posrednika (medijatora) suvišno. Naprotiv, konsultacije i pregovori o sporazumu o poravnanju i obeštećenju ostavljaju prostor za učešće posrednika, koji su u većini zemalja već ustanovljeni kao značajno telo za alternativno rešavanje potrošačkih sporova. U slučaju promene zakonske regulative u smislu propisivanja učešća posrednika svrshishodno bi bilo predvideti i posebne kriterijume u pogledu standarda stručnosti za medijatore koji učestvuju u rešavanju kolektivnih sporova, usled drugačije i specifične prirode kolektivnih sporova. Međutim, treba imati u vidu da bi učešće posrednika negativno uticalo na fleksibilnost i jednostavnost konsultacija i pregovora o sporazumu o poravnanju i obeštećenju. Učešće treće strane moglo bi da dovede do jednostavnijeg pronalaženja i formulisanja rešenja spora, ali ono istovremeno povećava troškove i produžava dužinu trajanja konsultacija, odnosno pregovora. Zato smatramo da bi u vezi sa eventualnim učešćem posrednika u konsultacijama ili pregovorima trebalo pronaći izbalansirani pristup. Takav pristup može se postići propisivanjem dve odvojene faze konsultacija: prve faze, tokom koje bi strane samostalno pokušale da postignu dogovor o predmetu spora (i čije bi trajanje bilo vremenski ograničeno) i druge faze, u koju bi se uključio medijator, ali tek nakon neuspešnog okončanja prve faze.

4.4. UČEŠĆE SPECIJALIZOVANOG OMBUDSMANA U REŠAVANJU KOLEKTIVNIH SPOROVA

Rešavanje potrošačkih sporova pred specijalizovanim ombudsmanom postaje sve češći i rasprostranjeniji oblik alternativnog rešavanja sporova. Ombudsman pred kojim se rešavaju sporovi može biti specijalizovan za zaštitu potrošača uopšte ili za zaštitu potrošača u okviru jednog ili više sektora na tržištu, poput telekomunikacija, transporta, finansijskih usluga, energetike, poštanskih usluga i sl. U prvom slučaju, on može rešavati sporove u svim oblastima koje dotiču interese potrošača, a u drugom samo u određenim, specifičnim oblastima u kojima su najčešće interesi potrošača posebno ugroženi. Kada je reč o ovlašćenjima ombudsmana u rešavanju potrošačkih sporova, primetna je tendencija prisustva sve većeg broja tehnika i metoda rešavanja sporova koje postaju dostupne ombudsmanu. Prema Hodžizu (Christopher Hodges), efikasnost mirnog rešenja spora pred ombudsmanom uslovljena je dodeljivanjem ombudsmanu dobro osmišljene kombinacije različitih tehnika i instrumenata koje on može koristiti u postupku.⁶⁷ Isti autor navodi spisak ovlašćenja, tehnika i instrumenata čije prisustvo smatra neizostavnim: pružanje nepristrasnih informacija potrošačima; evaluacija konkretnog slučaja i realna procena da li potrošači mogu da očekuju uspeh u sporu pred sudom ili organom uprave; prikupljanje činjenica od strana učesnika u sporu; istraživanje mogućnosti za postizanje sporazuma između strana u sporu; okončanje spora donošenjem

⁶⁷ Hodges, C., 2019, pp. 67–68.

pravno obavezujuće odluke ili preporuke.⁶⁸ Hodžiz zaključuje da bi prisustvo navedene kombinacije ovlašćenja, tehnika i instrumenata za rešavanje spora rezultiralo okončanjem spora u mnoštvu slučajeva već u početnim, ranijim fazama postupka, dogovorom između suprotstavljenih strana, dok bi se samo mali broj slučajeva okončavao odlukom ili preporukom ombudsmana, odnosno u poslednjoj fazi postupka.⁶⁹ Iako ombudsman načelno rešava individualne potrošačke sporove, opisana ovlašćenja, instrumenti i tehnike rešavanja sporova pojačavaju potencijal za pronalaženje njegovog mesta i u rešavanju sporova koji dotiču kolektivne interese potrošača, bilo na direktan ili na indirektan način.

Moguću ulogu i značaj specijalizovanog ombudsmana u rešavanju sporova koji se tiču kolektivnih interesa potrošača prepoznaje i Predlog Direktive o reprezentativnim tužbama. Naime, na insistiranje Evropskog parlamenta, Predlog završnog teksta Direktive, za razliku od inicijalnog predloga Evropske komisije, sadrži odredbu kojom se predviđa mogućnost uspostavljanja institucije Evropskog ombudsmana za kolektivno obeštećenje u slučajevima tzv. prekogranične povrede kolektivnog interesa potrošača.⁷⁰ Procena potrebe i celishodnosti osnivanja ove institucije vršice se na osnovu izveštaja i eventualnog predloga za donošenje odgovarajuće regulative Evropske komisije, koji će biti dostavljeni Evropskom parlamentu, Savetu i Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu. Rok za dostavljanje izveštaja i eventualnog zakonskog predloga je pet godina od dana početka primene Direktive o reprezentativnim tužbama.⁷¹

Uloga ombudsmana u rešavanju sporova koji se tiču povrede kolektivnih interesa potrošača, u onim pravnim sistemima u kojima ombudsman ima dugu tradiciju postojanja i značajnu društvenu ulogu u zaštiti ljudskih prava i sloboda u različitim sferama života, može biti trojaka. Prvo, ombudsman može biti posebno specijalizovano telo za meritorno rešavanje kolektivnih sporova. Ovu ulogu najverovatnije bi imao već pomenuti Evropski ombudsman. Ta uloga ombudsmana nesumnjivo zahteva i posebnu pravnu regulativu, koja bi definisala vrstu kolektivnih sporova koje rešava ombudsman, stranke u postupku, metode i tehnike koje ombudsman koristi u cilju postizanja mirnog rešenja spora, dalji tok postupka za slučaj odsustva mirnog rešenja i značaj (obaveznost) odluke koju donosi ombudsman. Drugo, ombudsman može biti načelno ovlašćen samo za rešavanje individualnih sporova, ali bi na osnovu svog položaja, koji mu omogućava uvid u širok spektar potrošačkih problema, uočavao situacije u kojima je povređen kolektivni interes potrošača i otklanjao negativne posledice te povrede konzistentnim, jednakim postupanjem i odlučivanjem u svim individualnim sporovima koji proizilaze iz kolektivne povrede. Primena savremenih tehnologija, odnosno elektronskih baza podataka i evidencija o svim sporovima koji se vode pred ombudsmanom učinili bi jednostavnijim identifikovanje sporova koji se ponavljaju i narušavaju interes grupe potrošača.⁷² Treće, a u vezi sa

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*

70 Član 18(a) Predloga Direktive o reprezentativnim tužbama.

71 *Ibid.*

72 Hodges, C., 2019, p. 68.

prethodnim, ombudsman koji nije ovlašćen da rešava kolektivne sporove, a koji uoči postojanje kolektivne povrede i smatra da za interese potrošača nije celishodno da on pristupi rešavanju mnoštva pojedinačnih sporova, može obavestiti organ nadležan za postupanje po povredi kolektivnog interesa, ovlašćeni entitet ili drugi državni organ o primećenoj povredi i svim informacijama od značaja za pokretanje i vođenje postupka protiv trgovca. U tom smislu, od posebnog je značaja uspostavljanje povezanosti, saradnje i koordinacije između ombudsmana i posebnih javnopravnih regulatornih tela zaduženih za praćenje i nadzor poslovanja trgovaca (koje, između ostalog, obuhvata i praćenje povreda prava potrošača) u pojedinim tržišnim sektorima. Ova povezanost je još izraženija u skandinavskim zemljama u kojima i ne postoji jasna razlika između ombudsmana i regulatornih tela, tj. specijalizovani ombudsmeni imaju ovlašćenja i ulogu regulatornih tela.⁷³ Upravo su uloga i značaj regulatornih tela za zaštitu kolektivnih interesa potrošača predmet analize u nastavku rada.

4.5. ULOGA REGULATORNIH TELA U ZAŠTITI KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA

Regulatorna tela (od značaja za oblast privrednog prava) predstavljaju različite vrste i oblike nezavisnih javnopravnih tela, osnovanih i podržanih od strane države, u cilju vršenja funkcije sveobuhvatnog nadzora nad poslovanjem privrednih subjekata, kao učesnika tržišne utakmice u određenom sektoru tržišta za koje je telo nadležno i specijalizovano, i stvaranja poštenih, pravičnih i ravnopravnih uslova poslovanja za sve tržišne učesnike i konkurente u okviru sektora koji je predmet nadzora. Najčešći uporednopravni primeri sektora u kojima su ustanovljena posebna regulatorna tela su sektor finansijskih usluga, bankarstva, telekomunikacija, poštanskih usluga itd. Položaj regulatornog tela, odnosno „pogled sa visine“, olakšava tom telu uočavanje brojnih nepravilnosti, pa i onih koje za posledicu imaju povredu kolektivnog interesa potrošača. Zato je poslednjih godina sve intenzivnija diskusija o proširenju nadležnosti i funkcija koje regulatorno telo vrši, među kojima sve istaknutije mesto zauzima njegova moguća uloga u zaštiti kolektivnog interesa potrošača. Uticaj ove diskusije, na neki način, vidljiv je i u tekstu Uredbe EU o saradnji između nacionalnih tela odgovornih za izvršavanje propisa o zaštiti potrošača iz 2017. godine (u daljem tekstu: Uredba o saradnji),⁷⁴ a koja se primenjuje od 17. januara 2020. godine.⁷⁵

Učešće regulatornih tela u zaštiti kolektivnih interesa potrošača, slično specijalizovanom ombudsmanu, može biti neposredno ili posredno.

Neposredno učešće u sporovima koji se tiču povrede kolektivnog interesa može se ostvariti na dva načina. Prvi način podrazumeva priznavanje statusa

73 *Ibid*, pp. 67–68.

74 Regulation (EU) 2017/2394 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws and repealing Regulation (EC) No 2006/2004, *Official Journal of the European Union*, 27. 12. 2017, L 345/1.

75 Vid. član 9. st. 3–4. Uredbe o saradnji.

ovlašćenog entiteta regulatornom telu u sporovima vezanim za sektor nad kojim ono vrši nadzor. Nekoliko razloga idu u prilog promovisanju ovakve veoma aktivne uloge regulatornog tela u sudskom ili upravnom postupku zaštite kolektivnih interesa potrošača: nepristrasnost i nezavisnost regulatornih tela, otklanjanje potrebe za finansiranjem spora od strane trećih lica, jer ova tela najčešće direktno finansira država, posedovanje specijalizovanih znanja o tržišnom sektoru koji regulatorno telo prati i nadzire i jednostavnije, brže i efikasnije otkrivanje situacija koje narušavaju kolektivni interes potrošača. Drugi način neposrednog učešća regulatornog tela podrazumeva rešavanje kolektivnog spora pred tim telom, koje bi tada suštinski imalo ulogu tela za alternativno rešavanje sporova. Ovde ističemo da je u Srbiji već donekle razvijeno vansudsko rešavanje potrošačkih sporova pred određenim vrstama regulatornih tela, odnosno tela koja imaju regulatorna ovlašćenja. Reč je o rešavanju sporova pred Narodnom bankom Srbije (NBS) i Regulatornom agencijom za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL). Tako je Zakonom o zaštiti korisnika finansijskih usluga⁷⁶ propisano da se vansudsko rešavanje spora odvija pred NBS, da je postupak besplatan i da ga sprovede zaposleni NBS koji imaju licencu posrednika.⁷⁷ Uočava se i postojanje poverenja građana u vansudsko rešavanje sporova pred NBS, koja beleži nekoliko stotina slučajeva godišnje u oblasti zaštite prava korisnika finansijskih usluga.⁷⁸ U oblasti elektronskih komunikacija i poštanskih usluga, RATEL je nadležan za posredovanje u mirnom rešavanju spora vansudskim putem između operatora elektronskih komunikacija i pretplatnika, dok je u oblasti poštanskih usluga ova agencija zadužena za posredovanje u vansudskom rešavanju spora nastalom između poštanskih operatora i korisnika.⁷⁹ Prema tome, čak i u srpskom pravu, koje karakterišu nerazvijeni sistemi zaštite kolektivnih interesa potrošača i vansudskog rešavanja sporova, ne bi trebalo zanemariti mogućnost alternativnog rešavanja kolektivnih sporova pred NBS ili RATEL-om. Za početak, realnije deluje da ova dva tela nastave da rešavaju samo individualne sporove, pazeći na situacije u kojima postoji povreda interesa grupe potrošača i nastojeći da mnoštvo individualnih sporova rešavaju na jednak način. Kasnije, ako bi alternativno rešavanje sporova zaista zaživelo, u skladu sa najavljenom reformom domaćeg potrošačkog prava, rešavanje sporova pred navedenim regulatornim telima nameće se kao prava prilika za alternativno rešavanje sporova nastalih povredom kolektivnog interesa potrošača.

Posredno učešće regulatornog tela u sporovima koji se tiču povrede kolektivnog interesa može pak imati možda i veći i dalekosežniji značaj za podizanje nivoa zaštite kolektivnih interesa potrošača. Naime, načelno posmatrano, možda i osnovna uloga regulatornih tela, koja se pojavljuju u različitim privrednim granama, jeste uspostavljanje poštene tržišne utakmice u okviru sektora koji nadziru. Gotovo svaka povreda kolektivnog interesa potrošača narušava pravila

76 Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga, *Sl. glasnik RS*, br. 36/11 i 139/14.

77 Član 44. st. 6–8. Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga.

78 Vlada Republike Srbije, Strategija zaštite potrošača za period 2019–2024. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 93/19, str. 52.

79 *Ibid.*

tržišne utakmice, pružajući benefite trgovcu koji je ta pravila prekršio.⁸⁰ To znači da benefiti ostvareni povredom kolektivnog interesa potrošača istovremeno ugrožavaju interese potrošača i interese drugih trgovaca/konkurenata, usled narušavanja pretpostavke jednakih uslova i jednakih pravila koja važe za sve (trgovac koji je prekršio pravila ostvaruje korist koju nemaju oni trgovci koji ta pravila ne krše).⁸¹ Prema tome, regulatorna tela u vršenju svoje osnovne funkcije obezbeđenja jednakih uslova poslovanja za sve trgovce (engl. *level playing field*) sankcionišu i ispravljaju i nepravilnosti proizašle iz povrede kolektivnog interesa potrošača, štiteći tako posredno interese oštećenih potrošača.

Reakcija regulatornog tela može dovesti ne samo do prestanka ili zabrane nedopuštenog ponašanja trgovca već i do adekvatnog obeštećenja potrošača, primenom mehanizma koji je u pravnoj literaturi poznat kao tzv. regulatorno obeštećenje (engl. *regulatory redress*).⁸² Regulatorno obeštećenje ostvaruje se tako što regulatorno telo, nakon što uoči nedozvoljeno ponašanje trgovca, koje istovremeno narušava odgovarajuća tržišna (sektorska) pravila i kolektivni interes potrošača, stupa u sveobuhvatne pregovore i konsultacije sa trgovcem u cilju potpunog otklanjanja posledica tog ponašanja. Potpuno otklanjanje posledica znači da deo pregovora obuhvata i potpuno obeštećenje potrošača. Uspeh regulatornog obeštećenja zavisi od sadržine i načina vršenja ovlašćenja od strane regulatornog tela.⁸³ Ukratko, ovlašćenja koje bi regulatorno telo trebalo da ima kako bi ona imala pozitivan efekat na zaštitu kolektivnog interesa potrošača obuhvataju zabranu nedozvoljenog ponašanja trgovca, izvesne radnje sprovođenja istrage i prikupljanja dokaza, iziricanje mere promene tržišnog ponašanja ubuduće, iziricanje mera obeštećenja i odgovarajućih sankcija.⁸⁴ U literaturi se navode brojni primeri evropskih zemalja u kojima je mehanizam regulatornog obeštećenja zaživeo i daje dobre rezultate. Tako, na primer, u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Italiji možemo zapaziti široka ovlašćenja nacionalnih regulatornih tela za oblast finansijskih usluga i bankarstva, koja im omogućavaju pružanje brzog, jednostavnog, jeftinog i efikasnog obeštećenja potrošača.⁸⁵

Na kraju, vraćamo se na pomenutu Uredbu EU o saradnji i ističemo da i ona prepoznaje potrebu dodeljivanja opisanih ovlašćenja nacionalnim telima zaduženim za primenu propisa o zaštiti potrošača (koja se mogu smatrati vrstom

80 Mihajlović, B., Odnos između nepoštene tržišne utakmice i nepoštene poslovne prakse, u: Mićović, M. (ur.), 2018, *XXI vek – vek usluga i uslužnog prava*, knjiga IX, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu – Institut za pravne i društvene nauke, str. 333.

81 Hodges, C., 2019, p. 63.

82 Hodges, C., 2015, Mass Collective Redress: ADR and Regulatory Techniques, *European Review of Private Law*, Vol. 23, No. 5, p. 836.

83 *Ibid.*, p. 833.

84 Hodges, C., 2019, p. 63.

85 *Ibid.*, p. 64. O iskustvima funkcionisanja regulatornih tela i njihove uloge u zaštiti kolektivnih interesa potrošača u Velikoj Britaniji vid. Graham, C., Consumer ADR and Collective Redress, u: Cortes, P. (ed.), 2016, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford, Oxford University Press, pp. 438–441. O istim iskustvima i praksama u Australiji vid. Waye, V., Morabito, V., 2012, Collective Forms of Consumer Redress: Financial Ombudsman Service Case Study, *Journal of Corporate Law Studies*, Vol. 12, No. 1, pp. 15–22.

regulatornih tela) u slučajevima povrede kolektivnog interesa potrošača.⁸⁶ To ukazuje na značaj i potencijal posrednog učešća regulatornih tela u podizanju nivoa zaštite kolektivnih interesa potrošača.

5. ZAKLJUČAK

Ostvarivanje i realizacija zaštite kolektivnih interesa potrošača ostaje jedan od najvećih izazova savremenog potrošačkog prava. Vreme će pokazati koliko će tom izazovu uspeti da odgovore EU i njene države članice korenitom reformom postupka zaštite kolektivnih interesa potrošača u pravu EU, koja bi uskoro trebalo da bude dovršena objavljivanjem završnog, zvaničnog i pravno obavezujućeg teksta Direktive o reprezentativnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.⁸⁷ Ne želeći da umanjujemo značaj pomenute reforme ili očekivanja koja od nje imaju različiti stejkholderi od značaja za oblast zaštite potrošača, pošli smo od pretpostavke da ni ona neće u potpunosti rešiti problem zaštite kolektivnih interesa potrošača, a zbog poznatih osobina sudskog ili upravnog postupka u okviru kojih će se ona pretežno realizovati (složenost, dugotrajnost, visoki troškovi). Zato smo, polazeći od sve većeg značaja koji se pridaje oblicima alternativnog rešavanja potrošačkih sporova, pristupili analizi četiri takva oblika (konsultacije, sporazum o poravnanju i obeštećenju, specijalizovani ombudsman, regulatorna tela) za koja verujemo da mogu doprineti sveukupnom poboljšanju zaštite kolektivnih interesa potrošača.

Konsultacije između strana u sporu i vođenje pregovora u cilju zaključenja sporazuma o poravnanju i obeštećenju potrošača predstavljaju oblike alternativnog rešavanja sporova koji su bez dileme najjednostavniji za primenu. Zato bi ove oblike alternativnog rešavanja sporova trebalo promovisati, kako edukacijom trgovaca i potrošača o njihovim brojnim prednostima, tako i propisivanjem zakonske obaveze učešća u konsultacijama, odnosno pregovorima o sporazumu o poravnanju i obeštećenju pre pokretanja sudskog ili upravnog postupka zaštite kolektivnih interesa potrošača. Podsećamo da je za postizanje pravog efekta sporazuma o poravnanju i obeštećenju, a u cilju zaštite interesa potrošača i pravne sigurnosti, neophodno propisati adekvatan način prihvatanja pravnog dejstva sporazuma od strane individualnih potrošača, čija su prava narušena radnjom trgovca koja je dovela do kolektivne povrede. Pored konsultacija i sporazuma, za koje možemo reći da predstavljaju tradicionalne oblike mirnog rešenja spora, ne sme se zanemariti ni značaj direktnog ili indirektnog učešća specijalizovanog ombudsmana ili pojedinih regulatornih tela u zaštiti kolektivnih interesa potrošača. Učešće ombudsmana i regulatornih tela možemo smatrati modernijim oblicima alternativnog rešavanja spora. Učešće ombudsmana u zaštiti kolektivnog interesa potrošača rezervisano je za zemlje koje imaju tradicionalno značajnu ulogu ove ustanove u različitim oblastima života. Regulatorna tela, koja na neki

86 Vid. član 9. st. 3–4. Uredbe o saradnji.

87 Efekti reforme, ipak, neće biti skorije vidljivi jer se istek roka za implementaciju odredaba nove direktive očekuje sredinom 2023. godine.

način postaju sve prisutnija u savremenom pravu uopšte, imaju potencijal da pravilno dodeljenim ovlašćenjima od strane države i pravilnim i pravovremenim korišćenjem tih ovlašćenja znatno doprinesu mirnom rešenju sporova nastalih povredom kolektivnog interesa potrošača, ali i da kroz dogovor sa trgovcem pruže potrošačima pravedno i brzo obeštećenje.

Na kraju, neminovno se nameće pitanje značaja iznetih zaključaka za srpsko pravo, odnosno uloge i značaja analiziranih oblika alternativnog rešavanja sporova za unapređenje zaštite kolektivnih interesa potrošača u Srbiji. S obzirom na trenutno stanje, ocena je da, barem u ovom trenutku, nije realno očekivati da bilo koji od ovih oblika može imati značajniju primenu u domaćem pravu. Osnovni razlog za iskazani pesimizam je činjenica da u Srbiji oblici alternativnog rešavanja sporova nemaju gotovo nikakvu primenu ni u rešavanju individualnih potrošačkih sporova. Međutim, to ne znači da treba potpuno zanemariti mogućnosti alternativnog rešavanja kolektivnih sporova u ovom trenutku. Uostalom, još je Zakonom o zaštiti potrošača iz 2010. godine bila prepoznata mogućnost vansudskog rešavanja sporova nastalih povredom kolektivnog interesa potrošača. Polazeći od već izrečene konstatacije o jednostavnosti i lakoj primenljivosti konsultacija, nema smetnji da one već sada budu predviđene kao obavezna (početna) faza rešavanja spora između trgovca i organizacija koje zastupaju interese potrošača. U tom smislu, čini se da bi u okviru konsultacija moglo biti mesta i za izvesnu, dobro izbalansiranu ulogu posrednika (medijatora), posebno imajući u vidu reformu vansudskog rešavanja spora, čiji efekat bi trebalo da bude znatno veće korišćenje medijacije u potrošačkim sporovima. Pored toga, uloga NBS i RATEL-a u vansudskom rešavanju sporova može poslužiti kao dobra osnova za pronalaženje mehanizma za njihovo, za početak, posredno učešće u zaštiti kolektivnih interesa potrošača. Prema tome, izgleda da i u srpskom pravu, uprkos nerazvijenosti sistema vansudskog rešavanja sporova, ima prostora za realizaciju ideje o alternativnom rešavanju sporova nastalih povredom kolektivnih interesa potrošača.

LITERATURA

1. Babović, B., 2014, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2.
2. Cortes, P., Introduction, u: Cortes, P. (ed.), 2016, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford, Oxford University Press.
3. Cortes, P., The Consumer Arbitration Conundrum: A Matter of Statutory Interpretation or Time for Reform, u: Cortes, P. (ed.), 2016, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford, Oxford University Press.
4. Cortes, P., 2015, A New Regulatory Framework for Extra-Judicial Consumer Redress: Where We Are and How to Move Forward, *Legal Studies*, Vol. 35, No. 1.
5. European Parliament (Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs), 2018, *Collective Redress in the Member States of the European Union*, Brussels, European Union.

6. European Parliament Research Service, *Representative actions to protect the collective interests of consumers – a new deal for consumers*, ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2019\)637978](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)637978), 1. 11. 2020).
7. Genn, H., 2012, What Is Civil Justice for? Reform, ADR, and Access to Justice, *Yale Journal of Law and the Humanities*, Vol. 24, No. 1.
8. Graham, C., Consumer ADR and Collective Redress, u: Cortes, P. (ed.), 2016, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford, Oxford University Press.
9. Hodges, C., 2019, Collective Redress: The Need for New Technologies, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 42, No. 1.
10. Hodges, C., 2015, Mass Collective Redress: ADR and Regulatory Techniques, *European Review of Private Law*, Vol. 23, No. 5.
11. Hodges, C., 2010, Collective Redress in Europe: The New Model, *Civil Justice Quarterly*, Vol. 30, No. 7.
12. Hodges, C., 2008, From Class Actions to Collective Redress, *Civil Justice Quarterly*, Vol. 28, No. 1.
13. Jovanić, T., Uloga uprave u zaštiti kolektivnih interesa potrošača, u: Bourgoignie, T., Jovanić, T. (ur.), 2013, *Strengthening Consumer Protection in Serbia – Jačanje zaštite potrošača u Srbiji Liber Amicorum Svetislav Tabaroši*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
14. Jovanović Zattila, M., 2011, Mere kolektivne zaštite potrošača – pro et contra, *Pravo i privreda*, 7–8.
15. Karanikić Mirić, M., 2014, Kolektivna zaštita potrošača u srpskom pravu, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, 14.
16. Mihajlović, B., Odnos između nepoštene tržišne utakmice i nepoštene poslovne prakse, u: Mićović, M. (ur.), 2018, *XXI vek – vek usluga i uslužnog prava*, knjiga IX, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu – Institut za pravne i društvene nauke.
17. Mulcahy, L., 2013, The Collective Interest in Private Dispute Resolution, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 33, No. 1.
18. Page, J., Bonnyman, L., 2016, ADR and ODR-achieving Better Dispute Resolution of Consumers in the EU, *ERA Forum*, Vol. 17, No. 2.
19. Petrović Tomić, N., 2014, Rešavanje potrošačkih sporova pred arbitražom, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2.
20. Rühl, G., 2015, Alternative and Online Dispute Resolution for Cross-Border Consumer Contracts: A Critical Evaluation of the European Legislature's Recent Efforts to Boost Competitiveness and Growth in the Internal Market, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 38, No. 4.
21. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Manual on Consumer Protection*, UNCTAD dok. DITC/CPLP/2017/1/Corr.1 (12 July 2018).
22. Voet, S., 2015, Consumer Collective Redress in Belgium: Class Actions to the Rescue?, *European Business and Organization Law Review*, Vol. 16, No. 1.
23. Vujisić, D., Mihajlović, B., 2020, Podizanje nivoa zaštite potrošača kroz vansudsko rešavanje sporova, *Pravo i privreda*, 2.
24. Waye, V., Morabito, V., 2012, Collective Forms of Consumer Redress: Financial Ombudsman Service Case Study, *Journal of Corporate Law Studies*, Vol. 12, No. 1.

25. Wilson, T., 2016, Setting Boundaries Rather than Imposing Bans: Is It Possible to Regulate Consumer Arbitration Clauses to Achieve Fairness for Consumers?, *Journal of Consumer Policy*, Vol. 39, No. 3.

PROPISI

1. Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law, *Official Journal of the European Union*, L 201/60.
2. Council of the European Union, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC, COM/2018/0184 final – 2018/089 (COD), 9223/20, Brussels, 30 June 2020.
3. Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC, *Official Journal of the European Union*, L 165/63.
4. Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests, *Official Journal of the European Union*, L 110/30.
5. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC, COM/2018/0184 final – 2018/089 (COD).
6. Regulation (EU) 2017/2394 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws and repealing Regulation (EC) No 2006/2004, *Official Journal of the European Union*, L 345/1.
7. Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC, *Official Journal of the European Union*, L 165/1.
8. Vlada Republike Srbije, Strategija zaštite potrošača za period 2019–2024. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 93/19.
9. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 62/14, 6/16 – dr. zakon i 44/18 – dr. zakon.
10. Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga, *Sl. glasnik RS*, br. 36/11 i 139/14.
11. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 73/10.

THE PROTECTION OF THE COLLECTIVE INTERESTS OF CONSUMERS THROUGH THE FORMS OF ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION (ADR)

Borko Mihajlović

SUMMARY

The subject of this paper is the analysis of the possible application of Alternative Dispute Resolution (ADR) forms in the situations of breach of the collective interests of consumers. Having in mind this objective, the author strived to find the ADR forms that may improve the protection of consumers' collective interests. In the opinion of the author, the following ADR forms may be relevant for collective disputes: 1) consultations between the parties in dispute aiming to avoid judicial or administrative proceedings, or to terminate peacefully the pending proceedings, 2) reaching a settlement that entails adequate means of consumers' redress, 3) the participation of a specialized ombudsman in the solving of collective disputes, 4) the participation of the regulatory bodies, in charge of supervision over the traders in a certain sector or in charge of the establishment of the fair market competition, in the protection of the consumers' collective interests and their redress. The author concludes that the consultations and negotiations about settlement present traditional ADR forms, that could be relatively simply applied in the collective disputes (without need for the specific changes and adjustments). The potential role of the consumer ombudsman and regulatory bodies brings new possibilities for early termination of the collective disputes and delivery of fair redress to the individual consumers. These possibilities should be further explored, by following and using the positive examples from comparative law. Finally, the author deems that the application of ADR forms could be possible also in Serbia, even though the current ADR mechanisms are rarely used even in the individual consumer disputes. The mandatory consultations between the parties, supplemented with the potential balanced role of mediators could be a good way forward for Serbian law. Also, in terms of regulatory bodies, the opportunities should be investigated about the possible indirect role in the collective dispute resolution of the National Bank of Serbia and the Regulatory Agency for Electronic Communications and Postal Services, since these two bodies are already involved in the (individual) consumer ADR.

Key words: consumer, collective interest of consumers, representative action, alternative dispute resolution (ADR), consultations, mediation, settlement on redress, consumer ombudsman, regulatory bodies.