

## Kolektivna zaštita

Jedna od najznačajnijih novina u sprovođenju zaštite potrošača, uvedena aktuelnim Zakonom o zaštiti potrošača iz 2014. godine je zaštita kolektivnih interesa potrošača. Pod povredom kolektivnog interesa podrazumeva se:

- 1) kada isti trgovac po istom osnovu ili na isti način krši pravo garantovano zakonom u slučaju od najmanje deset potrošača;
- 2) u slučaju nepoštene poslovne prakse i nepravičnih ugovornih odredbi u potrošačkim ugovorima.

Osim toga, kršenje kolektivnih interesa potrošača je prisutno i u slučajevima gde se krše prava prema ukupnom broju potrošača koji je manji od broja deset, ako nadležni organ utvrdi kršenje kolektivnih interesa<sup>1</sup>. U skladu sa tim, materijalni uslovi za postojanje kolektivnih interesa su definisani kroz kvantitativni uslov (najmanje deset identičnih situacija kršenja zakonom garantovanih prava potrošača) i jedan kvalitativni (prekršaj iz kategorije nepoštene poslovne prakse i nepravičnih ugovornih odredbi). Ovi uslovi ne daju čvrstu osnovu za preciziranje definicije pojma kolektivnih interesa potrošača, već su više indikativno – kvantitativne prirode. S tim u vezi, neke izmene predstavljaju determinantu drugog stava citiranog člana, koji pored trajanja i učestalosti, ukazuje na kriterijume postavljene negativnim posledicama kršenja prava potrošača, koji će biti podjednako manifestovati u svakom potrošaču koji se nalazi u situaciji ekvivalentna na činjenice u slučaju da se odredi. Može se zaključiti da je ovo zapravo ključna karakteristika koja čini kršenje kolektiv, iako formalno, to je sekundarni kriterijum. S druge strane, nadležni izvor pravne harmonizacije ne pruža više podataka osim formulacije da "postojeći mehanizmi za obezbeđivanje usklađenosti s tim direktivama, kako na nacionalnom nivou tako i na nivou Zajednice, nisu uvek sposobni na vreme zaustaviti povrede kolektivnih interesa potrošača. Kolektivni interesi su interesi koji ne predstavljaju zbir interesa pojedinaca oštećenih povredom. Ovo ne dovodi u pitanje pojedinačne postupke pojedinaca oštećenih povredom<sup>2</sup>."

Postupak ispitivanja kršenja kolektivnog interesa potrošača je administrativne prirode i sprovodi ga Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija. Postupak se pokreće i vodi po službenoj dužnosti, a može se pokrenuti na dva načina:

- podnošenjem zahteva od strane ovlašćenog predlagača, a u skladu sa zakonom to pravo garantovano je samo evidentiranim organizacijama potrošača;
- podnošenje inicijativa za pokretanje postupka, od strane zainteresovanih strana, uključujući potrošače, pojedinačno ili grupno ili drugih organa koji su u postupku nadzora došli do saznanja i činjenica dovoljnih za pokretanje postupka.

---

<sup>1</sup> Član 145. ZZP

<sup>2</sup> Direktiva 2009/22/EC o sudskim zabranama za zaštitu interesa potrošača

Postupak se pokreće donošenjem zaključka, kao formalnog akta, a kojim se odlučuje o opravdanosti zahteva za pokretanje postupka od strane ovlašćenog lica (organizacije potrošača) ili dostavljene inicijative (ostale zainteresovane strane). Značajno je napomenuti da kao stranka u postupku, osim trgovca (privrednog subjekta) protiv kog je pokrenut postupak, može da se pojavi samo ovlašćeni predlagač (organizacije potrošača), ali ne i inicijatori. Osim toga, prema ZZP, Ministarstvo je dužno da donese odluku (zaključak), što nije slučaj kada su u pitanju inicijative drugih zainteresovanih lica. Ovo procesno rešenje od velikog je značaja za afirmaciju uloge i značaja organizacija potrošača u zaštiti kolektivnih interesa potrošača.

Nakon pokretanja postupka, Ministarstvo obaveštava trgovca protiv koga je pokrenut postupak za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, o relevantnim činjenicama, dokazima i ostalim elementima na osnovu kojih se vodi postupak i poziva ih da odgovore u roku od 15 dana od dana prijema ovog obaveštenja. Trgovac može u svom odgovoru da se izjasni o obavezama koje je on spreman da preuzme kako bi se sprečilo kršenje zakona, sa uslovima za sprovođenje obaveza (korektivne izjave). Međutim, ako to ne uradi, u daljem toku postupka za utvrđivanje postojanja povrede, Ministarstvo će doneti dokument kojim određuje mere za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Ova mera može se odnositi na zabranu određenog ponašanja, kako bi se zaustavilo dalje kršenje odredbi na osnovu kojih je ustanovljena povreda, otklanjanja nepravilnosti kako bi se sprečila nepoštena poslovna praksa ili eliminisale nepravilne ugovorne odredbe. Pored toga, prekršajna prijava se dostavlja nadležnom sudu. Nezadovoljna stranka može pokrenuti upravni spor protiv odluke donete u postupku pred Ministarstvom.

Na osnovu navedenog može se zaključiti da je zamena za sudski postupak formalno uvedena počev od negativnih iskustava sa sudskim procesom kolektivne zaštite, na osnovu prethodnog ZZP (2010. god), a koji je stupio na snagu nakon odluke Ustavnog suda kojim se utvrđuje neustavnost odredbi zakona o parničnom postupku kojima se reguliše poseban postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa<sup>3</sup>. Imajući u vidu ovu situaciju, učinjen je napor da se obezbedi zaštita kolektivnih interesa potrošača u posebnom upravnom postupku.

Tako je stvoren zakonski definisan mehanizam da sadašnji pravni i institucionalni okvir obezbedi efikasnu zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Posebno imajući u vidu osnovne razloge za postojanje takvog mehanizma, koji su obično povezani sa potrebom za grupisanje nekoliko pojedinačnih materijalnih interesa, često niske vrednosti, uz smanjenje troškova postupka, stvarajući „kritičnu masu“ nasuprot „velikom biznisu“<sup>4</sup>. Ostaje pitanje da li ovaj mehanizam efikasno funkcioniše u praksi.

Od donošenja pomenutog ZZP (2014. god), do trenutka ovog istraživanja (maj 2017.), podneto je ukupno 41 zahtev za pokretanje postupka za kolektivnu zaštitu potrošača. Evidentirana udruženja podnela su 26, dok je Ministarstvo po službenoj dužnosti pokrenulo 15 zahteva.

---

<sup>3</sup> Odluka Ustavnog suda IUz-51/2012 (Službeni glasnik 49/13 od 05.06.2013.)

<sup>4</sup> "Kolektivna pravna zaštita jača poziciju potrošača u svrhu protivteže biznis sektoru. To prevazilazi potencijalni nedostatak individualne nezainteresovanosti, smanjuje pravne troškove i doprinosi unapređenju pravne svesti". Reich N., Micklowitz H-W., Rott P., Tonner K., *Evropsko potrošačko pravo, Cambridge – Antwerp – Portland; Intersentia 2014, str. 379*

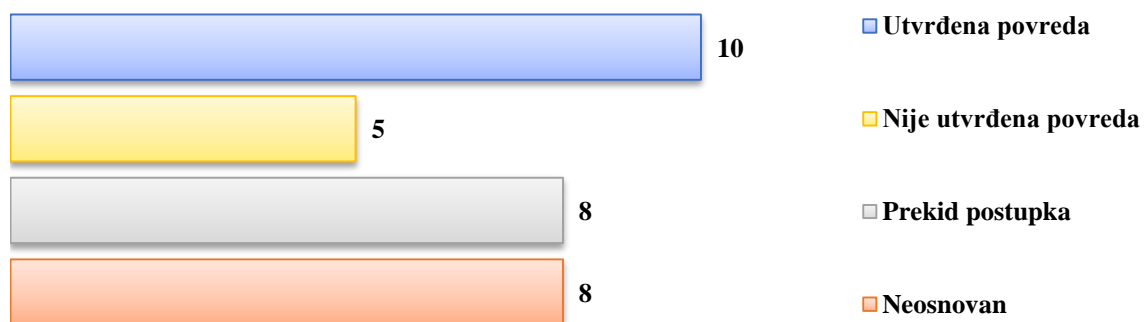
## *Podnosioci zahteva*



Pregled ukupnog broja podnetih zahteva za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača od strane udruženja i po službenoj dužnosti Ministarstva, zaključno sa 15.05.2017. godine:

- Udruženje „Narodni parlament“ je 2014. godine podnelo tri zahteva, 2015. godine pet zahteva, 2016. godine dva zahteva i 2017. godine tri zahteva za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača;
- Udruženje „Centar potrošača Srbije“ je 2015. godine podnelo četiri zahteva za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača;
- Udruženje „Nacionalna organizacija potrošača Srbije“ je 2017. godine podnelo jedan zahtev za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača;
- „Udruženje za zaštitu potrošača Vojvodine“ je 2015. i 2017. godine podnelo po jedan zahtev za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača;
- „Organizacija potrošača Kragujevca“ je 2016. godine podnela pet zahteva za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača;
- „Udruženje bankarskih klijenata Efektiva“ je 2016. godine podnelo jedan zahtev za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača;
- Ministarstvo je po službenoj dužnosti 2015. godine pokrenulo sedam, a 2016. pokrenulo osam postupaka zaštite kolektivnog interesa potrošača.

## Rezultati podnetih zahteva



Prema zvaničnoj evidenciji, zaključno sa 15.05.2017. godine Ministarstvo je:

- u 2014. godini, donelo jedno rešenje kojim je utvrđena povreda, jedno rešenje kojim je utvrđeno da nema povrede kolektivnog interesa potrošača i u jednom slučaju donelo zaključak o prekidu postupka;
- u 2015. godini, donelo šest rešenja kojim je utvrđena povreda kolektivnog interesa potrošača, tri zaključka o prekidu postupka (od toga dva postupka je obustavljeno, a u jednom je utvrđena povreda), dva rešenja u kojima je utvrđeno da nema povrede, dok je sedam zahteva za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača bilo neosnovano;
- u 2016. godini donelo tri rešenja kojim je utvrđena povreda, dva rešenja kojima je utvrđeno da nema povrede kolektivnog interesa potrošača, četiri zaključka o prekidu postupka (od kojih su tri postupka obustavljena, jedan postupak je u toku). Jedan zahtev za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača je bio neosnovan.

Iako ovakav način zaštite kolektivnog interesa potrošača predstavlja značajan pomak u odnosu na raniji period, postoji niz manjkavosti. Za razliku od drugih organizacija potrošača iz zemalja članica EU, udruženja u Srbiji osim sporadičnih pokušaja nisu dovoljno stimulisana za pokretanje postupaka. Pre svega, nedovoljni kapaciteti u Sektoru za zaštitu potrošača pri MTTT ne dopuštaju veliki broj predmeta, čime se, posredno, destimuliše pokretanje novih inicijativa. Sa druge strane, osim što udruženja na ovaj način sprovode jednu od osnovnih funkcija, ne postoji nijedna vrsta “nagrade” za posao koji zahteva veliki napor i pripremu za uspešno okončanje postupka. Kolege iz razvijenih evropskih zemalja kroz postupke kolektivne zaštite potrošača pred nadležnim sudovima imaju I dodatni motiv za uspešnu realizaciju aktivnosti – novčana naknada. Jedan deo kazni koji se izriču trgovcima u postupku zaštite kolektivnih interesa potrošača dobija i podnosilac inicijative – sama organizacija potrošača. Na taj način definitivno se jačaju kapaciteti udruženja i dalje pospešuje institut kolektivne zaštite potrošača.

Na osnovu prezentovanih podataka i razgovora sa predstavnicima Ministarstva koji su sprovodili postupke, može se potvrditi uspeh u početnoj fazi primene ovog potpuno novog proceduralnog mehanizma, ne samo u oblasti zaštite potrošača, već i jedinstvenog u kontekstu nacionalnog zakonodavstva. Tokom perioda od 3 godine, organizacije potrošača su pokazale značajan interes za primenu ovog pravnog instituta za zaštitu potrošača i zavidan nivo razumevanja njegove prirode i efekata. Osim toga, zabeleženi su brojni slučajevi prihvatanja zahteva od strane trgovca, navedenih u prijavi za pokretanje postupka, tako što su usvojene mere radi usklađivanja sa predmetom zahteva – korektivna izjava, čime su stvoreni uslovi za prekid postupka. Posebno ohrabruje stav nadležnih u Ministarstvu pri donošenju rešenja i pozivanje na evropski sud pravde (ECJ) u primerima povrede kolektivnih interesa potrošača.

## **Primeri najbolje prakse:**

### **1. Podnosilac: Narodni Parlament, Leskovac / Trgovac: JKP Vodovod, Leskovac**

UTVRĐUJE SE da je JKP „Vodovod“ sa sedištem u Leskovcu, ul. Pana Đukića br.14, učinio povrede kolektivnog interesa potrošača tako što prilikom obračuna naknade za utrošenu vodu u stambenim zgradama primenjuje različite kriterijume, pa na taj način vrši diskriminaciju potrošača i tako što u računu za pružene usluge ne navodi elemente koji potrošaču omogućavaju da proverava i prati iznos svog zaduženja i ostvaruje uvid u tekuću potrošnju radi provere ukupne potrošnje prema pruženom kvalitetu usluge.

NALAZE SE pravnom licu iz stava 1. dispozitiva ovog rešenja da prekine sa kršenjem člana 83. stav 2. tačka 2) i člana 91. stav 2. Zakona o zaštiti potrošača.

Pravno lice iz stava 1. dispozitiva ovog rešenja dužno je da postupi po ovom rešenju u roku od 60 (šezdeset) dana od dana prijema ovog rešenja i o tome obavesti ovo ministarstvo u roku od 8 (osam) dana od dana postupanja.

Ovo rešenje je konačno.

## **O b r a z l o ž e n j e**

Ovom ministarstvu dana 03.11.2014. godine dostavljen je zahtev Udruženja „Narodni parlament“, sa sedištem u Leskovcu, ul. Đorđe Lešnjak br. 7 stan 4, za pokretanje zaštite kolektivnog interesa potrošača protiv pravnog lica JKP „Vodovod“ iz Leskovca. U dostavljenom zahtevu je navedeno da JKP „Vodovod“ u računima za utrošenu vodu za korisnike kolektivnog stanovanja ne iskazuje obračun po osnovu stvarnog utroška vode, a na osnovu redovnog očitavanja individualnih mernih instrumenata, već je naveden broj članova porodičnog domaćinstva na osnovu čega se izvrši raspodela potrošnje i vrši obračun. Na napred opisani način podnosilac zahteva smatra da trgovac postupa suprotno članu 91. Zakona o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“, br. 62/2014), odnosno da specifikacija izdatih računa nije u skladu sa navedenim članom Zakona. Podnosilac zahteva dalje smatra imajući u vidu da se na ovaj način povređuje pravo koje je potrošačima zagantovano navedenim Zakonom u ukupnom

broju od najmanje deset potrošača, istovetnom radnjom, od strane istog lica, da se radi o povredi kolektivnog interesa potrošača.

Ministarstvo je u toku postupka utvrdilo sledeće činjenično stanje:

Očitavanje potrošnje vode na osnovu koje se utvrđuje iznos računa za potrošače – korisnike u stambenim zgradama bez poslovnog prostora u Leskovcu, JKP „Vodovod“ vrši na dva načina: u stambenim zgradama gde je ugrađen glavni vodomer očitavanje se vrši na glavnom vodomeru, pa se tako utvrđena potrošnja deli prema ukupnom broju članova porodičnog domaćinstva u stanovima. U stambenim zgradama gde nije ugrađen glavni vodomer očitavanje potrošnje se vrši na individualnim vodomerima. Na ovaj način vrši se diskriminacija potrošača u zavisnosti od tehničke opremljenosti stambene zgrade u kojoj stanuju, odnosno da li u zgradi postoji glavni vodomer ili ne.

Takođe, utvrđeno je da u računu za utrošenu vodu gde se obračun vrši prema broju članova porodičnog domaćinstva, JKP „Vodovod“ ne iskazuje potrošnju u smislu prethodnog i stanja vodomera u trenutku očitavanja, pa na taj način potrošač ne može da proverava i prati iznos svog zaduženja, kao ni da ostvaruje uvid u tekuću potrošnju radi provere ukupne potrošnje. Naprotiv, u računima za utrošenu vodu gde se obračun vrši očitavanjem stanja individualnih vodomera, JKP „Vodovod“ iskazuje prethodno i stanje vodomera u trenutku očitavanja, kao i razliku koja je predmet obračuna. JKP „Vodovod“ i na ovaj način vrši diskriminaciju potrošača, s obzirom da potrošačima koji žive u stambenoj zgradi sa ugrađenim glavnim vodomerom ne omogućava da proveravaju i prate iznos svog zaduženja, kao ni da ostvaruju uvid u tekuću potrošnju radi provere ukupne potrošnje izdavanjem računa bez napred navedenih elemenata, dok to mogu potrošači koji nemaju ugrađene glavne vodomere već se kod njih obračun vrši prema potrošnji koja se očitava na individualnim vodomerima i dobijaju račune sa navedenim elementima.

Članom 31. stav 1. Odluke o vodovodu na teritoriji grada Leskovca („Sl. glasnik grada Leskovca“, br. 14/2009 i 20/2011) predviđeno je da se očitavanje potrošnje vode u stambenim zgradama vrši na glavnom vodomeru prema broju članova domaćinstva na osnovu overenog spiska stanara od strane skupštine stanara, dok je stavom 2. predviđeno da u zgradama sa poslovnim prostorijama u kojima su ugrađeni individualni vodomeri, korisnici plaćaju naknadu prema potrošnji registrovanoj na individualnim vodomerima, kao i razliku između zbira registrovane potrošnje na individualnim vodomerima i registrovane potrošnje na glavnom vodomeru koja se deli na korisnike srazmerno njihovoj potrošnji ili na osnovu pismene saglasnosti svih korisnika kojom vrše raspodelu potrošnje.

Članom 83. stav 2. tačka 2) Zakona o zaštiti potrošača predviđeno je da je trgovac koji pruža uslugu od opšteg ekonomskog interesa dužan da ne vrši diskriminaciju potrošača.

Članom 91. stav 2. navedenog Zakona predviđeno je da je trgovac dužan da u računu za pružene usluge od opšteg ekonomskog interesa navede elemente koji potrošaču omogućavaju da proverava i prati iznos svog zaduženja i ostvaruje uvid u tekuću potrošnju radi provere ukupne potrošnje prema priloženom kvalitetu usluge.

Ovaj organ je cenio navode punomoćnika JKP „Vodovod“ da je način obračuna potrošnje vode regulisan članom 31. stav 1. napred navedene Odluke o vodovodu na teritoriji grada Leskovca, i utvrdio da ga imenovano pravno lice ne primenjuje kod svih korisnika koji stanuju u isključivo stambenim zgradama, pa na taj način vrši diskriminaciju potrošača. Takođe, navodi da je ovakav način obračuna već bio predmet ocene ustavnosti, te da je Ustavni sud Republike Srbije odbio Odlukom IU broj 58/2000 od 06.02.2003. godine predlog za utvrđivanje neustavnosti i da nije prihvatio inicijativu za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 21. Odluke o vodovodu na teritoriji opštine Leskovac („Sl. glasnik opštine Leskovac“, br. 10/93, 7/94, 5/95, 13/98 i 19/2002), nije od uticaja za odlučivanje u ovoj pravnoj stvari, imajući u vidu da je navedenom Odlukom Ustavnog suda predmet ocene ustavnosti i zakonitosti bio akt koji je prestao da važi i koji se ne primenjuje, da je Ustavni sud odlučivao da li skupština opštine ima ovlašćenje da donese navedeni akt, kao i da u tom aktu utvrdi način obračuna potrošnje vode korisnika. Takođe, u vreme donošenja pomenute Odluke važio je Ustav Republike Srbije donet 1990. godine, koji je u međuvremenu prestao da važi donošenjem novog Ustava Republike Srbije 2006. godine.

## **2. Podnosilac: CEPS, Beograd / Trgovac: Telekom Srbija, Beograd**

UTVRĐUJE SE da je Preduzeće za telekomunikacije „Telekom Srbija“ a.d. sa sedištem u Beogradu, ul. Takovska br.2, učinilo povredu kolektivnog interesa potrošača tako što u članu 5. Ugovora o korišćenju usluga mobilne telefonije Telekoma Srbija, ugovara nepravične odredbe u korist trgovca, na taj način što korisnik, odnosno potrošač, unapred daje saglasnost „Telekomu Srbija“ da menja cenovnik svojih usluga, uključujući cene usluga iz predmetnog ugovora, druge uslove pružanja usluga takođe iz predmetnog ugovora, odnosno Opšte uslove za pružanje usluga u javnoj mobilnoj mreži Telekoma Srbija, dakle daje ovlašćenje trgovcu da jednostrano menja sadržinu ugovornih odredaba, uključujući obeležja robe ili usluga.

NALAŽE SE pravnom licu iz stava 1. dispozitiva ovog rešenja da bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravičnih ugovornih odredaba iz člana 45. stav 1. tačka 11) Zakona o zaštiti potrošača.

Pravno lice iz stava 1. dispozitiva ovog rešenja dužno je da po prijemu ovog rešenja bez odlaganja postupi po istom i o tome obavesti ovo ministarstvo u roku od 8 (osam) dana od dana postupanja.

Ovo rešenje je konačno.

### **O b r a z l o ž e n j e**

Ovom ministarstvu dana 16.01.2015. godine dostavljen je zahtev Centra potrošača Srbije, sa sedištem u Beogradu, ul. Španskih boraca br. 32, za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača protiv pravnog lica Preduzeća za telekomunikacije „Telekom Srbija“ a.d. U dostavljenom zahtevu je navedeno da se ugovorom o korišćenju usluga mobilne telefonije Telekoma Srbije ugovaraju nepravične odredbe u korist trgovca, na taj način što korisnik

unapred daje saglasnost Telekomu Srbija da menja cenovnik svojih usluga, uključujući cene usluga iz predmetnog ugovora, druge uslove pružanja usluga takođe iz predmetnog ugovora, odnosno Opšte uslove za pružanje usluga u javnoj mobilnoj mreži Telekoma Srbija. Na napred opisani način podnosilac zahteva smatra da se radi o nepravičnim ugovornim odredbama iz člana 45. stav 1. tačka 11) Zakona o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“, br. 62/2014). Podnosilac zahteva dalje smatra da se radi o povredi kolektivnog interesa potrošača iz člana 145. stav 1. tačka 2) navedenog zakona koji predviđa da postoji povreda kolektivnog interesa potrošača u slučaju nepravičnih odredbi u potrošačkim ugovorima u smislu člana 41. do 45. Zakona.

U toku postupka ovaj organ je utvrdio da se u konkretnom slučaju između Telekoma Srbija, kao trgovca, i korisnika - potrošača zaključuju ugovori u pisanoj formi. Propisivanjem obavezne forme od strane zakonodavca, između ostalog, obezbeđuje se informisanost i obaveštenost ekonomski slabije strane, u ovom slučaju korisnika. Naime, postoji objektivna nemogućnost potrošača da utiče na sadržinu predmetnih ugovornih odredaba zbog ekonomske, stručne i informativne nadmoćnosti trgovca.

Po oceni ovog organa, nisu od uticaja navodi punomoćnika Telekoma Srbija da promene cene i prirode usluge, kao obavezni elementi ugovora, deluju prema svima, pa onda ugovorna odredba kojom se daje ovlašćenje trgovcu da jednostrano menja sadržinu ugovornih odredaba nije nepravična u smislu Zakona o zaštiti potrošača. Takođe, nije sporno ni pravo trgovca da ponudi izmenjene uslove pružanja usluge.

Povreda kolektivnog interesa potrošača postoji upravo u činjenici da trgovac, u ugovorima o čijoj sadržini se ne pregovara, unapred pribavlja saglasnost korisnika da jednostrano menja cenu i druge uslove pružanja usluge, kao i vezano pravo korisnika da raskine ugovor samo ako se izmenama bitno menjaju uslovi pod kojima je ugovor zaključen. Naime, potrošaču je dato pravo na raskid ugovora usled promenjenih okolnosti uvek shodno navedenom članu 89. Zakona o zaštiti potrošača, a ne samo ako su izmene na štetu potrošača, u skladu sa članom 4. pomenutog zakonu koji predstavlja *lex specialis* u odnosu na druge zakone kojima se uređuju odnosi potrošača i trgovca i kojima se ne obezbeđuje viši nivo zaštite.

Dalje, trgovac u postupku nije pružio nijedan dokaz da o nameri promene cene ili uslova pružanja usluga obaveštava drugu ugovornu stranu, potrošača. Naime, po oceni ovog organa, u konkretnom slučaju, sama konkludentna radnja potrošača – nastavak korišćenja usluge, nije dokaz o pribavljenoj saglasnosti potrošača, odnosno ne predstavlja prihvatanje ponude. Ukoliko bi se zbog promene cene odnosno drugih uslova pružanja usluge zaključio aneks prvobitnog ugovora, imajući u vidu da je zakonom propisana obavezna forma, obezbedila bi se na nedvosmislen način i saglasnost druge ugovorne strane, korisnika.



### **3. Podnosilac: Organizacija potrošača Kragujevac / Trgovac: Metro cash & carry, Beograd**

UTVRĐUJE SE da pravno lice „Metro Cash & Carry“ sa sedištem u Beogradu, Autoput za Novi Sad br. 120, u svojim prodajnim objektima, kao i na svom sajtu <https://www.metro.rs/>, krupnim fontom ističe prvo cenu bez pdv-a, dok manjim i ne lako uočljivim fontom ističe prodajnu cenu robe čime čini povredu kolektivnog interesa potrošača tako što obavlja nepoštenu poslovnu praksu i to obmanjujuću poslovnu praksu iz člana 19. stav 1. tačka 4) Zakona o zaštiti potrošača.

NALAŽE SE pravnom licu iz stava 1. dispozitiva ovog rešenja da prekine sa obmanjujućom poslovnom praksom iz člana 19. stav 1. tačka 4) Zakona o zaštiti potrošača.

Pravno lice iz stava 1. dispozitiva ovog rešenja dužno je da postupi po ovom rešenju u roku od 60 (šezdeset) dana od dana prijema ovog rešenja i o tome obavesti ovo ministarstvo u roku od 8 (osam) dana od dana postupanja.

Ovo rešenje je konačno.

#### **O b r a z l o ž e n j e**

Ovom ministarstvu dana 05.08.2016. godine dostavljen je zahtev Organizacije potrošača Kragujevca, sa sedištem u Kragujevcu, ul. Kralja Aleksandra Karađorđevića br. 50, za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača protiv pravnog lica „Metro Cash & Carry“ iz Beograda. U dostavljenom zahtevu je navedeno da je pravno lice „Metro Cash & Carry“ zvanično proširilo prodaju tako da se sada prodaja obavlja ne samo pravnim, već i fizičkim licima - potrošačima. U prilog ovoj tvrdnji podnosilac zahteva je dostavio promotivni materijal imenovanog trgovca na kome je istaknuta poruka da će svim kupcima koji nemaju metro karticu biti obezbeđena dnevna karta na ulazu u Metro. Podnosilac dalje navodi da proširenjem mogućnosti neposredne kupovine i na fizička lica, dosadašnja praksa trgovca u pogledu obeležavanja cene postaje sporna s obzirom na to da je prema zakonskoj definiciji prodajna cena ukupna, konačna cena po jedinici robe, ili date količine robe, odnosno konačna cena usluge, uključujući sve poreze i dažbine, a imenovani trgovac u prodajnim objektima i na promotivnom materijalu ističe cenu na taj način što je prvo vidna i uočljiva cena bez pdv-a, dok je dvostruko manja i slabije primetna označena krajnja, maloprodajna cena sa pdv-om, što prema navodima podnosioca predstavlja kršenje Zakona o zaštiti potrošača i Zakona o trgovini („Sl. glasnik RS“, br. 53/10 i 10/13). U zahtevu za pokretanje ovog postupka istaknuto je da je navedeno postupanje trgovca u suprotnosti sa članom 41. Zakona o trgovini koji propisuje da je trgovac dužan da na jasan, nesumnjiv, lako uočljiv i čitljiv način istakne prodajnu cenu robe/usluga koja se nudi u trgovini na malo. Takođe, kako se u prodajnom objektu ovog pravnog lica obavlja i trgovina na veliko i trgovina na malo, trgovac je, shodno pomenutom članu Zakona o trgovini, dužan da jasno, na uočljiv način istakne prvo prodajnu (maloprodajnu) cenu, pa veleprodajnu cenu za svaku robu. Podnosilac zahteva smatra da opisano ponašanje trgovca predstavlja nepoštenu poslovnu praksu, i to obmanjujuću poslovnu praksu shodno članu 19. stav 1. tačka 4) Zakona o zaštiti potrošača.

U izjašnjenju trgovca koje se odnosi na proširenje poslovanja i na fizička lica izdavanjem dnevnih kartica za kupovinu navedeno je da u skladu sa Pravilnikom o klasifikaciji trgovinskih

formata („Sl. glasnik RS“, br. 47/2011) (u daljem tekstu: Pravilnik) Metro posluje u trgovinskom formatu keš-end-keri (Cash and Carry). Dalje navodi da je članom 13. Pravilnika propisano da je Cash and Carry trgovinski format u kome se obavlja trgovina na veliko, ali je stavom 2. istog člana propisano da se u istom formatu može obavljati i trgovina na malo, kao prateća aktivnost, pa Metro godinama unazad, pored profesionalnih kupaca kao glavnog cilja poslovanja, u svojim trgovinskim objektima obavlja i maloprodaju fizičkim licima kao vid prateće aktivnosti. Dalje, trgovac navodi da je sistem prodaje organizovan tako da svaki kupac koji želi da uđe u prodajni objekat mora posedovati Metro karticu, koja se prevashodno izdaje licima koja obavljaju privrednu delatnost. U manjem broju slučajeva Metro izdaje kartice i fizičkim licima (tzv. Metro friends kartice), prilikom čijeg izdavanja Metro i kupac potpisuju Opšte uslove prodaje za Metro friends karticu. Takođe, u izjašnjenju navodi da je kupovina omogućena i ostalim fizičkim licima izdavanjem jednokratnih dnevnih kartica, bez potpisivanja opštih uslova prodaje. Na ovaj način omogućava se svim zainteresovanim fizičkim licima da uđu u Metro, informišu se o ponudi proizvoda ili obave kupovinu, imajući u vidu činjenicu da kupovina u prodajnom objektu ovog trgovca nije tehnički izvodljiva bez provlačenja odgovarajuće Metro kartice. Dalje, u izjašnjenju ističe da se opisani vid prodaje fizičkim licima obavlja samo kao sporedna aktivnost ovog trgovca.

Trgovac osporava navode iz Zaključka i Obaveštenja o pokretanju postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača koji se odnose na postojanje obmanjujuće poslovne prakse potencijalnim dovodenjem u zabludu potrošača na taj način što Metro „u prvi plan jasno postavlja cenu bez pdv-a, dok manjim fontom i ne lako uočljivo postavlja prodajnu cenu“, jer je osnovni vid prodaje trgovinskog formata Cash and Carry (keš-end-keri) po samom Pravilniku o klasifikaciji trgovinskih formata, veleprodaja. Shodno tome, njegov glavni fokus poslovanja predstavljaju profesionalni kupci, a ne potrošači. Predmetni trgovac ističe činjenicu da je Metro za profesionalne kupce prisutan na tržištu još od 2005. godine i da je sva komunikacija u prodajnom objektu, uključujući i isticanje cene, pretežno prilagođena profesionalnim kupcima, njihovim očekivanjima i dosadašnjim navikama. Imajući u vidu navedeno, u svim prodajnim objektima Metro-a cene su istaknute na način da se zajedno ističe neto cena - cena bez pdv-a i bruto cena - cena sa pdv-om kao prodajna cena. Trgovac navodi da je ovakav vid isticanja cena posledica trgovinskog formata Metro-a i potreba profesionalnih kupaca da odmah budu obavešteni o iznosu cene bez pdv-a. Naime, iako Metro svim kupcima naplaćuje prodajnu bruto cenu sa pdv-om, informacija o neto ceni je veoma značajna profesionalnim kupcima iz razloga što je pdv profesionalnim kupcima odbitna stavka, pa im je prilikom kupovine najvažnija informacija o ceni bez pdv-a. Takođe, ističe da profesionalni kupci predstavljaju veliku većinu kupaca, a u pogledu kojih Metro ima specifičnu strategiju prodaje što i sam Pravilnik o klasifikaciji trgovinskih formata navodi kao osnov razlikovanja formata.

Članom 78. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, koji je ratifikovan Zakonom o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 83/2008), Republika Srbija preuzela je obaveze kojima će, između ostalog, obezbediti politiku aktivne zaštite potrošača u skladu sa komunitarnim pravom i usklađivanje zakonodavstva o zaštiti potrošača u Srbiji sa zaštitom koja je na snazi u Zajednici. Pravo Evropske unije (Acquis Communautaire) čini primarno zakonodavstvo EU (Osnivački

ugovori, Ugovori o pristupanju pojedine države članice), sekundarno zakonodavstvo EU (uredbe, direktive, odluke, mišljenja, preporuke), kao i sudska praksa Evropskog suda pravde kao najviše sudske instance Evropske unije nadležne da daje tumačenje odredaba evropskog prava, uključujući tu i evropske propise o zaštiti potrošača koji su u potpunosti transponovani u nacionalni Zakon o zaštiti potrošača. S obzirom na napred navedeni sporazum, ovaj organ je sagledao i određene presude Evropskog suda pravde.

Evropski sud pravde je u svojim presudama u slučajevima C-261/07 i C-299/07 VTB-VAB NV v Total Belgium NV i Galatea BVBA v Sanoma Magazines Belgium NV [2009] ECR I-02949; slučaj C-304/08 Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV v Plus Warenhandels-gesellschaft mbH [2010] ECR I-00217; slučaj C-522/08 Telekomunikacija Polska [2010] ECR I-2079; slučaj C-540/08 Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag v Österreich Zeitungsverlag GmbH [2010] ECR I-10909, utvrdio da se pravila o nepoštenoj poslovnoj praksi uvek primenjuju na slučajeve kada određena poslovna praksa ugrožava ili pretila da ugrozi ekonomske interese potrošača, bez obzira da li i u kojoj meri je ta poslovna praksa usmerena i na drugu kategoriju kupaca.

Evropski sud pravde je u svojoj presudi u slučaju C-122/10 Konsumentombudsmannen (Ko) v Ving Sverige AB [2011] ECR I-03903 istakao značaj jasnog isticanja cene proizvoda koji se oglašava na jasan i nedvosmislen način koji omogućava potrošaču da lako i nedvosmisleno bude obavešten o krajnjoj ceni koju je dužan da plati.

Imajući u vidu sve navedeno, ovaj organ je utvrdio da u ovom konkretnom slučaju ima mesta primeni odredaba o nepoštenoj poslovnoj praksi utvrđenoj Zakonom o zaštiti potrošača, bez obzira što su ciljna grupa trgovca Metro profesionalni kupci. Naime, proširenje sistema prodaje i na fizička lica-potrošače, rezultira time da je ovaj trgovac dužan da svoje poslovanje u potpunosti uskladi sa propisima koji uređuju maloprodaju i da ispuni sve obaveze propisane Zakonom o zaštiti potrošača i Zakonom o trgovini, kao osnovnim propisima koji uređuju promet robe/usluga na malo.

S obzirom na opisani način isticanja prodajne cene od strane trgovca u prodajnim objektima i na sajtu, činjenicu da trgovac obavlja i trgovinu na veliko i trgovinu na malo, trgovac postupa suprotno citiranoj odredbi Zakona o trgovini, i to tako što jasno, na uočljiv način ne istiche prvo prodajnu (maloprodajnu) cenu, pa veleprodajnu cenu za svaku robu koju nudi na prodaju, već u prvi plan, vidno istiche, krupnim fontom, cenu bez pdv-a, čime se kod potrošača stvara utisak da je to cena koju je dužan da plati. Na opisani način trgovac Metro postupa na način iz člana 19. stav 1. tačka 4) Zakona o zaštiti potrošača tako što obmanjuje potrošače stvaranjem opšteg utiska u pogledu cene koju je potrošač dužan da plati.

Na osnovu svega navedenog, ovaj organ je utvrdio da je imenovani trgovac učinio povredu kolektivnog interesa potrošača obavljajući nepoštenu poslovnu praksu u vidu obmanjujuće poslovne prakse jer je dovodi u zabludu potrošače u pogledu prodajne cene koju je potrošač dužan da plati. Navodi trgovca da su profesionalni kupci u fokusu poslovanja trgovca, a da se prodaja fizičkim licima obavlja kao sporedna, prateća aktivnost nisu od uticaja na utvrđivanje postojanja povrede kolektivnog interesa potrošača jer se trgovina na malo mora obavljati u skladu sa odredbama propisa koji regulišu zaštitu potrošača i promet robe na malo.

#### **4. Podnosilac: Ministarstvo TTT, Beograd / Trgovac: JKP Gradska čistoća, Beograd**

UTVRĐUJE SE da je JKP „Gradska čistoća“ sa sedištem u Beogradu, ul. Mije Kovačevića br. 4, učinilo povredu kolektivnog interesa potrošača iz člana 145. stav 1. tačka 1) Zakona o zaštiti potrošača, tako što imenovani trgovac nije obavestio potrošače o promeni cene usluge iznošenja komunalnog otpada za domaćinstva najkasnije 30 dana pre početka primene promenjenih cena čime je postupio suprotno odredbi člana 88 st. 1. i 3. navedenog zakona, te mu se nalaže da se uzdrži od toga ubuduće.

Ovo rešenje je konačno.

#### **O b r a z l o ž e n j e**

Kako ovo ministarstvo prati primenu propisa kojima se uređuje oblast zaštite potrošača i vrši inspeksijski nadzor iz iste oblasti, Sektor tržišne inspekcije, Odeljenje Beograd, Odsek za zaštitu potrošača, izvršio je dana 27.01.2016. godine inspeksijsku kontrolu poslovanja JKP „Gradska čistoća“. Predmet inspeksijske kontrole bilo je obaveštavanje potrošača o promeni cena za usluge iznošenja smeća za domaćinstva kod pružaoca usluge od opšteg ekonomskog interesa JKP „Gradska čistoća“. U zapisniku republičkog tržišnog inspektora, broj 334-00-04126/2016-06 od 27.01.2016. godine, utvrđeno je da je JKP „Gradska čistoća“ dostavilo potrošačima koji plaćaju naknadu za korišćenje komunalnih usluga preko sistema objedinjene naplate JKP Infostan, račune za novembar 2015. godine na kojima je istaknut datum 30.11.2015. godine, obaveštenje o promeni cene usluge iznošenja smeća za domaćinstva, koje je navedeno na poleđini računa. Postupajući tržišnom inspektor je na uvid stavljena Odluka broj 11278/4 od 28. jula 2015. godine, koju je Nadzorni odbor JKP „Gradska čistoća“ doneo i kojom je utvrdio nove cene usluga iznošenja komunalnog otpada za domaćinstva, sa predlogom da cena za domaćinstva po m<sup>2</sup> za korisnike usluge iznošenja komunalnog otpada iznosi bez PDV 4,66, a sa PDV 5,13 dinara. U Odluci je navedeno da ista stupa na snagu po dobijanju saglasnosti Osnivača, a primenjuje se osmog dana od dana objavljivanja u Službenom listu grada Beograda.

U sprovedenoj inspeksijskoj kontroli postupajući inspektor je zapisnikom utvrdio da pružalac usluge od opšteg ekonomskog interesa JKP „Gradska čistoća“, nije obavestilo potrošače o promeni cene usluge iznošenja smeća u zakonom propisanom roku od najmanje 30 dana pre početka primene novih cena, čime je prekršilo odredbu člana 88. Zakona. Uz zapisnik broj 334-00-04126/2016-06 koji je sačinjen u inspeksijskoj kontroli dana 27.01.2016. godine kod JKP „Gradska čistoća“, ovom organu su dostavljeni sledeći prilozi: Odluka o utvrđivanju nove cene usluga iznošenja komunalnog otpada za domaćinstva broj 11278/4 od 28.07.2015. godine, koju je doneo Nadzorni odbor JKP „Gradska čistoća“ i koja je objavljena u Službenom listu grada Beograda, broj 59/15, Rešenje o davanju saglasnosti na odluku kojom se menja cena usluge iznošenja komunalnog otpada za domaćinstva JKP „Gradska čistoća“ broj 38-7267/15-G-01 objavljeno u Službenom listu grada Beograda, broj 59/15 i dopis koji je JKP „Gradska čistoća“ uputilo dana 25.11.2015. godine JKP „INFOSTAN“, a kojim se JKP „INFOSTAN“ obaveštava o promeni cene iznošenja komunalnog otpada za domaćinstva koje treba primeniti od 01.11.2015. godine, počevši od računa za novembar 2015. godine.

Imajući u vidu dostavljenu dokumentaciju i navedeno činjenično stanje, zaključkom pod gornjim brojem od 03.03.2016. godine pokrenut je po službenoj dužnosti postupak zaštite kolektivnog interesa potrošača zbog povrede iz člana 145. stav 1. tačka 1) Zakona o zaštiti potrošača.

Na poleđini računa za uslugu iznošenja smeća za mesec novembar 2015. godine, koji potrošačima na teritoriji grada Beograda dostavlja JKP INFOSTAN, stoji obaveštenje da je Nadzorni odbor JKP „Gradska čistoća“ doneo Odluku o povećanju cene usluge iznošenja smeća, na koju je Rešenjem saglasnost dala Gradska uprava. Dalje, na poleđini računa je navedeno da nova cena usluge iznošenja smeća za domaćinstva iznosi 4,66 dinara bez PDV-a, odnosno 5,13 dinara sa PDV-om po kvadratnom metru, da je objavljena u „Službenom listu grada Beograda“, broj 59/15 i da se primenjuje od 01.11.2015. godine. Ovo je utvrđeno neposrednim uvidom u fotokopiju poleđine računa koji se nalazi u spisima predmeta.

Nesporno je da je Nadzorni odbor JKP „Gradska čistoća“ dana 28.07.2015. godine, Odlukom broj 11278/4, utvrdio promenu cene iznošenja komunalnog otpada za domaćinstva i da je pribavljena saglasnost Osnivača dana 15.10.2015. godine donošenjem Rešenja o davanju saglasnosti na odluku kojom se menja cena usluge iznošenja komunalnog otpada za domaćinstva JKP „Gradska čistoća“. Nesporno je da su predmetna Odluka i Rešenje objavljeni dana 16.10.2015. godine u Službenom listu grada Beograda, broj 59/15.

Dakle, obaveštavanje potrošača izvršeno je isticanjem obaveštenja na poleđini računa za novembar 2015. godine koji je dostavljen potrošačima nakon isteka meseca novembra, odnosno dostavljen je potrošačima u decembru 2015. godine. Znači, obaveštenje o primeni promenjene cene odnosi se na mesec koji je već protekao.

Članom 5. stav 1. tačka 24. Zakona o zaštiti potrošača propisano je da je usluga od opšteg ekonomskog interesa usluga čiji kvalitet, uslove pružanja, odnosno cenu, uređuje ili kontroliše državni organ ili drugi imaoci javnog ovlašćenja, naročito, zbog velike vrednosti početnih ulaganja, ograničenosti resursa neophodnih za njeno pružanje, održivog razvoja, društvene solidarnosti i potrebe za ujednačenim regionalnim razvojem, a u cilju zadovoljenja opšteg društvenog interesa, a naročito elektronske komunikacione usluge, distribucija i javno snabdevanje električnom energijom, distribucija i snabdevanje gasom, distribucija i snabdevanje toplotnom energijom, snabdevanje pijaćom vodom, odvodnjavanje i prečišćavanje atmosferskih i otpadnih voda, prevoz putnika u javnom saobraćaju, poštanske usluge, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, upravljanje i održavanje groblja, pogrebne usluge, održavanje čistoće na površinama javne namene, održavanje javnih zelenih površina i obavljanje dimničarskih poslova.

Članom 88. stav 1. Zakona o zaštiti potrošača propisano je da je trgovac dužan da potrošača obavesti o promeni cena najkasnije 30 dana pre početka primene promenjenih cena.

Članom 88. stav 3. Zakona o zaštiti potrošača propisano je da kada izmene metodologija formiranja cena i promene cena usluga od opšteg ekonomskog interesa podležu dobijanju prethodnog odobrenja ili saglasnosti nosioca javnih ovlašćenja, trgovac je dužan da javno i

unapred informiše potrošača o izmenama najkasnije 30 dana pre početka primene promenjenih cena.

Dakle, ovaj organ je utvrdio da promena cene usluge koju pruža imenovani trgovac podleže dobijanju odobrenja nosioca javnog ovlašćenja, kao i da je imenovani trgovac učinio povredu kolektivnog interesa potrošača jer nije obavestio potrošače o promeni cene za uslugu iznošenja komunalnog otpada za domaćinstva najkasnije 30 dana pre početka primene promenjenih cena, a što je bio dužan da učini prema članu 88. stav 1. i 3. Zakona o zaštiti potrošača. Imajući u vidu da je usluga iznošenja komunalnog otpada za domaćinstva usluga od opšteg ekonomskog interesa koja se pruža neograničenom broju potrošača na teritoriji grada Beograda, postupajući organ je utvrdio da se postupanjem trgovca suprotno zakonskoj obavezi povređuje kolektivni interes svih potrošača na teritoriji grada Beograda, čime je ispunjen uslov iz člana 145. stav 1. tačka 1) Zakona o zaštiti potrošača.

Na odluku postupajućeg organa nije od uticaja izjašnjenje JKP „Gradska čistoća“ da u konkretnom slučaju nije došlo do povrede kolektivnog interesa potrošača, koje je obrazloženo time da su predmetni računi u kojima je iskazana nova cena dostavljeni u decembru mesecu, što je više od 30 dana od početka primene nove cene, odnosno objavljivanja predmetne Odluke i Rešenja u Službenom listu grada Beograda. JKP „Gradska čistoća“ nije u skladu sa članom 88. st 1. i 3. Zakona o zaštiti potrošača obavestilo potrošače o promeni cene usluge iznošenja komunalnog otpada, i to najkasnije 30 dana pre početka primene promenjenih cena. Pravo potrošača da bude obavešten o promeni cene najkasnije 30 dana pre početka primene promenjenih cena, odnosno obaveza trgovca da potrošača o ovoj promeni obavesti, utvrđena je Zakonom o zaštiti potrošača, kao aktom više pravne snage od odluke kao podzakonskog akta.