

*Др Андреј Мићовић, доцент
Факултета за хотелијерство и туризам
у Врњачкој Бањи Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 338.48

DOI: 10.46793/XXIV-10.063M

НОВИНЕ У ПРАВНОМ РЕГУЛИСАЊУ ТУРИСТИЧКЕ ДЕЛАТНОСТИ*

Резиме

Имајући у виду да је туристичко-угоститељска делатност недавно системски регулисана са два нова закона – Законом о туризму и Законом о угоститељству, предмет овог рада је преглед и правна анализа правила садржаних у претходном и важећем Закону о туризму. У раду су обухваћена и анализирана нова законска решења која се односе на програм развоја туристичког производа и туризма, проглашење туристичког простора, подстицајне мере, туристичке организације за промоцију туризма, туристичке агенције, туристичке професије, изнајмљивање моторних возила, заштиту података о личности и туристичке инспекторе.

Кључне речи: *услуге, туристичко путовање, туристичка агенција, делатност, лиценца.*

1. Увод

Анализом и применом до скоро важећих законских решења у области туристичко-угоститељских услуга, уочени су проблеми који се тичу недовољне координације рада међу актерима јавног и приватног сектора у туризму, високог степена сиве економије (посебно у делу организовања туристичких путовања и угоститељству), недовољне заштите путника (потрошача) у области туризма, пре свега у погледу реализације туристичких путовања од стране организатора туристичких путовања и посредника, дефинисања програма путовања и електронске продаје туристичких путовања, начину дефинисања и истицања цена и довођења у заблуду путника, могућности улагања рекламација и др. Уочени проблеми у пракси, али и потреба да се законски оквир усклади са достигнутим степеном развоја туристичко-угоститељске привреде у Републици Србији,

* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу „XXI век – век услуга и Услужног права“, бр. 179012 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

решењима донетим на нивоу ЕУ и земљама у окружењу, резултирала су системским регулисањем ове области са два нова закона – Законом о туризму (Сл. гласник РС, бр. 17/2019) и Законом о угоститељству (Сл. гласник РС, бр. 17/2019). Тиме је престао да важи претходни Закон о туризму (Службени гласник РС, бр. 36/09, 88/10, 99/11 - др. закон, 93/12 и 84/15). Предмет овог рада је преглед и правна анализа правила садржаних у претходном¹ и важећем Закону о туризму (у даљем тексту: ЗоТ).

2. Законски оквир за обављање туристичке делатности и пружање туристичких услуга

Доношењем новог ЗоТ извршено је усклађивање са одговарајућим прописима донетим на нивоу ЕУ (Директива 2015/2302/ЕУ)² и националном прописима, пре свега Законом о заштити потрошача (Сл. гласник РС, бр. 62/2014, 6/2016 – др. закон и 44/2018 – др. закон), Законом о инспекцијском надзору (Сл. Гласни РС, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018), као и са Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016. – 2025. Нова законска решења се односе на програм развоја туристичког производа и туризма, проглашење туристичког простора, подстицајне мере, туристичке организације за промоцију туризма, туристичке агенције, туристичке професије, изнајмљивање моторних возила, заштиту података о личности и туристичке инспекторе.

Програм развоја туристичког производа и туризма. - Одредбама ЗоТ омогућено је да програме развоја туристичких производа (по истој процедури као и надлежно министарство) иницирају и специјализована удружења (чл. 11. ст. 3), док програм развоја туризма, доносе аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. У тим случајевима, обе врсте планских докумената (предлог програма развоја туристичког производа који припремају специјализована удружења и програм развоја туризма) достављају се министарству на претходно мишљење.

Програм развоја туристичког производа је плански документ којим се ближе одређује развој туристичких производа од посебног значаја утврђених Стратегијом и то: градски одмори, здравствени туризам, планински туризам, наутички туризам, манифестације и други догађаји, рурални туризам, транзитни туризам, пословни туризам (састанци, подстицајна путовања, конференције и изложбе/догађаји) тематске руте и специјални интереси, као и производи културног туризма (чл. 11. ст. 1. ЗоТ). У погледу дефинисања туристичких производа од посебног значаја,

¹ Закон о туризму, Сл. гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010, 99/2011 – др. закон, 93/2012 и 84/2015. У даљем тексту: претходни ЗоТ.

² Директива ЕУ 2015/2302 о путовањима у пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима, Сл. лист ЕУ бр. Л 326 од 11.12.2015. године, стр. 1–33.

приметне су разлике између важеће Стратегије развоја туризма Републике Србије за период од 2016-2025. године у односу на претходно важећу Стратегију којом је обухваћен период од 2006-2015. године. Поједини облици туристичких производа од посебног значаја нису део важеће Стратегије и ЗоТ (кружна путовања, језерски туризам), поједини су појашњени (прецизирано је да пословни туризам подразумева састанке, пословна путовања, конференције и изложбе/догађаје), а додати су и нови (транзитни туризам, тематске руте, производи културног туризма).³

Проглашење туристичког простора. – У циљу ефикаснијег остваривања овог примарног задатка и заштите јавног интереса, дата су шира овлашћења, али и одговорност и обавезе јединици локалне самоуправе посебно у делу подношења иницијативе за проглашење туристичког простора. Поред министарства на чији предлог се покреће поступак за проглашење туристичког простора, одредбама ЗоТ је прописано да иницијативу, која треба да садржи све прописане елементе,⁴ може поднети и јединица локалне самоуправе, на чијој територији се налази туристички простор, уз претходну сагласност министарства. По прибављеној сагласности министарства аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе стављају предлог на јавни увид у једном дневном листу који се дистрибуира на целој територији Републике Србије и у локалном листу јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази туристички простор (чл. 16. ст. 3. ЗоТ). У циљу постизања веће транспарентности, рок у оквиру којег се може извршити јавни увид је новим ЗоТ продужен са 15 на 30 дана од дана објављивања у дневном листу.⁵ О извршеном јавном увиду министарство саставља извештај који садржи податке о извршеном јавном увиду, са свим примедбама и ставовима по свакој примедби. Извештај о извршеном јавном увиду саставни је део предлога за проглашење туристичког простора који припрема министарство, у складу са Стратегијским мастер планом и студијом оправданости за проглашење туристичког простора.

³ Упоредити чл. 11. ст. 1. претходног ЗоТ и чл. 11. ст. 1. важећег ЗоТ.

⁴ Ти елементи се односе на студију оправданости за проглашење туристичког простора, податке о туристичким ресурсима и туристичким атракцијама туристичког простора, стању заштите животне средине, природних и културних добара, преглед постојеће планске и развојне документације од значаја за развој туризма, анализу постојећег стања у туризму, податке о инфраструктурном потенцијалу туристичког подручја, као и друге податке у складу са садржином акта о проглашењу туристичког простора (назив и опис туристичког простора, површину, опис и графички приказ граница, циљеве проглашења, кључне туристичке атракције, податке о власништву и попис катастарских парцела, обавезе у погледу развоја туризма, других облика коришћења простора, као и назив и седиште субјекта коме се поверава управљање туристичким простором). Видети: чл. 16. ст. 2. у вези са чл. 14. ст. 2. ЗоТ.

⁵ Упоредити чл. 16. ст. 3. новог ЗоТ и чл. 15. ст. 4. претходног ЗоТ.

Подстицајне мере. – Одредбама чл. 28. ст. 1. ЗоТ, поред подстицајних мера које су биле обухваћене и претходним законом,⁶ уведене су нове, ради усмеравања и подстицања развоја туризма. У том циљу се у буџету Републике Србије обезбеђују додатна средстава за учешће у финансирању: унапређења еколошких стандарда, енергетске ефикасности, коришћења обновљивих извора енергије (тач. 4), развоја националног туристичког брэнда (тач. 5), унапређења дигитализације и других иновативних решења, а у циљу унапређења туризма (тач. 6), пројеката унапређења саобраћајне повезаности са стратешким тржиштима значајним за развој туризма у Републици Србији (тач. 7), пројеката развоја и унапређења руралног туризма и угоститељства (тач. 11), пројеката од посебног значаја за развој туризма и угоститељства у Републици Србији (тач. 12). Увођење нових основа финансирања за које се могу усмеравати и опредељивати буџетска средства је у складу са најновијим трендовима на међународном тржишту и препорукама Светске туристичке организације УН.

За потребе израде предлога аката којим се уређују посебни услови, начин доделе, коришћења и одлучивања о поменутих пројектима, као и за одлучивање о учешћу у финансирању наведених пројеката и проглашењу пројеката од посебног значаја за развој туризма и угоститељства у Републици Србији, Влада образује посебна радна тела која чине представници институција надлежних за послове туризма, финансија као и других институција на чији делокруг послова се пројекти односе (чл. 29. ст. 4. ЗоТ).

Пословање и координација активности туристичких организација за промоцију туризма. - Поред раније дефинисаних (прописаних) послова ТОС-а,⁷ одредбама чл. 34. ЗоТ се прецизира надлежност ТОС-а у вези са

⁶ Основи финансирања за које су се могла користити буџетска средства по претходном и важећем ЗоТ, односе се на: 1) учешће у финансирању израде стратегијских мастер планова, програма развоја туристичких производа, програма развоја туризма, студија изводљивости туристичких пројеката, урбанистичких планова туристичких места и места за одмор; 2) учешће у финансирању промотивних активности туристичких дестинација и туристичких места, туристичко-културних и туристичких манифестација у земљи и иностранству, као и програме едукације и усавршавање вештина запослених у туризму; 3) учешће у финансирању израде пројекта заштите природе, животне средине, природних ресурса и културне баштине туристичког места; 4) подстицање изградње туристичке инфраструктуре, туристичке супраструктуре, спорско-рекреативних и других пратећих садржаја јавног карактера значајних за унапређење квалитета туристичке понуде; 5) унапређење постојеће туристичке понуде и интензивирање њеног коришћења; 6) подстицање унапређења туристичког промета домаћих туриста и организованог туристичког промета страних туриста на територији Републике Србије (упоредити чл. 27. претходног ЗоТ и чл. 28. ст. 1. тац. 1-3, 8-10. ЗоТ).

⁷ У те послове спадају они који се односе на: промоцију туризма Републике Србије; координацију активности туристичких организација, привредних и других субјеката у

израдом предлога годишњег програма рада са финансијским планом (тач. 4) и Стратегијским маркетинг планом (тач. 14), спровођењем заједничких маркетинг активности са правним лицима, учесницима на тржишту авио саобраћаја, у циљу обезбеђивања боље повезаности Републике Србије са стратешким туристичким тржиштима и унапређења приступачности Републике Србије као туристичке дестинације (тач. 12), давањем претходне сагласности на доношење годишњег програма рада и плана промотивних активности, у делу плана промотивних активности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (тач. 15), као и у вези са обављањем привредне делатности (тач. 18).

По угледу на туристички развијене земље ЕУ, као и земље окружења, ближе се уређује координација рада локалних туристичких организација и туристичких организација АП од стране ТОС-а, ради ефикаснијег вођења маркетиншке политике на тржиштима од интереса за развој туризма Републике Србије која су као таква дефинисана Стратегијом развоја туризма РС од 2016. – 2025. године. С тим у вези, туристичка организација аутономне покрајине и туристичка организација јединице локалне самоуправе дужне су да годишњи програм рада и план промотивних активности, пре њиховог усвајања, доставе ТОС-у на прибављање

туризму, који делују непосредно и посредно на промоцији туризма; припрему и реализацију годишњих планова и програма промотивних активности; организовање истраживања туристичких тржишта за потребе промоције туризма Републике Србије; истраживање међународног, домаћег и прекограничног тржишта у области туризма; обезбеђивање информативно-пропагандног материјала којим се промовишу туристичке вредности Србије (штампане публикације, аудио и видео промотивни материјал, *on line* средства промоције – интернет презентација, друштвене мреже и пратеће дигиталне активности, сувенири итд.); формирање и развијање јединственог туристичко-информационог система и његово повезивање са другим информационим системима у земљи и иностранству; прикупљање свих врста туристичких информација ради обавештавања јавности као и састављање и објављивање туристичког календара; оснивање и организовање туристичких представништава у иностранству и информативних центара у земљи, самостално или у сарадњи са другим субјектима; сарадњу са националним туристичким организацијама других земаља, међународним и регионалним организацијама у области туризма и предлагања мера за учешће у мултинационалним и регионалним програмима и пројектима промоције туризма; утврђивање јединствених стандарда уређења, опреме и услуга у туристичко-информативним центрима на територији Републике Србије; учешће у утврђивању програма постављања туристичке сигнализације и координирања активности туристичких организација и других субјеката за њено обезбеђење; израду, учешће у изради и реализацији домаћих, међународних и прекограничних пројеката из области туризма, односно из области комплементарних туризму (култура, заштита животне средине, информисање, рурални развој и др.); друге активности у складу са законом, оснивачким актом и статутом. Видети: чл. 33 претходног ЗоТ и чл. 34. ст. 1. тац. 1-3, 5-11, 13, 16-18. важећег ЗоТ.

претходне сагласности у делу плана промотивних активности (чл. 39. ст. 2. и чл. 41. ст. 4. ЗоТ). У супротном, неће моћи да остваре право на подстицајна средства у години на коју се програм рада и план промотивних активности односи (чл. 39. ст. 3 и чл. 41. ст. 5. ЗоТ).

У погледу избора органа ТОС-а, одредбама чл. 38. ЗоТ је прецизирано да се избор директора врши у складу са прописима који се односе на запослене из области јавних служби (ст. 2), као и да се услови који важе за директора ТОС-а сходно примењују на избор директора туристичке организације регије (ст. 5).⁸

Пословање туристичких агенција. – У делу уређења обављања привредне делатности од стране туристичких агенција извршено је усаглашавање са Директивом ЕУ 2015/2302, која се односи на организована путовања и повезане туристичке аранжмане.

У погледу послова туристичких агенција уведене су одређене новине (у вези са обављањем делатности, делокругом послова и обавезама туристичких агенција и организатора путовања, лиценцом, продајом и електронском продајом туристичких путовања, општим условима путовања, програмом путовања и потврдом о путовању), а неке одредбе су додатно разрађене и квалитетније формулисане како би се унела додатна сигурност и транспарентност пословања.

Делатност туристичке агенције. - Законодавац јасно прописује да се делатност туристичке агенције обавља се у простору, односно месту пословања који испуњава прописане услове у погледу уређења и опремања (чл. 46. ст. 2, чл. 50. ст. 1). Истовремено, законом је предвиђен и изузетак од тог правила, према коме се делатност туристичке агенције може обављати повремено на сајмовима и на другим јавним манифестацијама, а најдуже 15 дана, под условима и на начин прописан ЗоТ и прописима донетим на основу закона. У том случају туристичка агенција се ослобађа од обавезе регистрације огранка (чл. 48. ст. 3), испуњености услова у погледу уређења и опремања (чл. 50. ст. 3), као и да за тај простор има руководиоца (чл. 51. ст. 4). Такође, у случају електронске продаје туристичких путовања, место пословања туристичке агенције не мора да испуњава услове у погледу уређења и опремања (чл. 50. ст. 2).

Делокруг послова и обавезе туристичких агенција и организатора путовања. - У односу на претходни ЗоТ, прецизиране су и употпуњене одредбе које се односе на делокруг пословања туристичких агенција, обавезе туристичке агенције и обавезе организатора путовања. Наиме, поједини послови којима се туристичке агенције могу бавити су

⁸ У погледу делокруга послова, туристичка организација регије може да обавља све оне послове који су законом утврђени за туристичку организацију јединице локалне самоуправе (чл. 41. ст. 6. у вези са ст. 3. ЗоТ).

прецизирани (мењачки послови се могу вршити на основу овлашћења надлежног органа у складу са прописима који уређују девизно пословање – чл. 52. ст. 14), а уведени су и нови (продаја туристичких публикација – чл. 52. ст. 13). Затим, чланом 67. ст. 1. ЗоТ прописане су нове обавезе туристичке агенције која је дужна да: на улазу у туристичку агенцију видно истакне ознаку организатора путовања са категоријом лиценце, односно ознаку посредника (тач. 2); у прописаном облику, садржини и начину води евиденцију програма путовања (тач. 9); уручи путнику уговор,⁹ односно потврду о продаји туристичке услуге (тач. 11); у погледу евиденције¹⁰ продатог туристичког путовања, односно издате гаранције путовања поступи на прописан начин (тач. 14); у погледу ближих услова и начина уплате средстава од продатог туристичког путовања, начина уређивања међусобних односа организатора путовања, посредника и путника, поступи на прописан начин (тач. 15); на истинит, јасан, разумљив и необмањујући начин, обавештава корисника услуге о услузи коју нуди, у погледу начина, времена пружања услуге, реализације, цене, посебних погодности, других трошкова и сл. (тач. 16); у периоду од две године чува сву документацију у вези са продатим туристичким путовањима (тач. 17);¹¹ приликом електронске продаје туристичког путовања, излета и других туристичких услуга у погледу ближих услова, начина и садржине, као и других услова поступа на прописан начин (тач. 18); кориснику услуге омогући подношење рекламације (тач. 19). Уместо у року од 15 дана, како је било предвиђено претходним ЗоТ, туристичка агенција је дужна да сваку промену регистрованог податка о седишту и огранку, односно издвојеном посебном простору пријави одговарајућем регистру у

⁹ Уговор о организовању путовања мора бити на српском језику или двојезичан од којих је један српски језик (чл. 67. ст. 3. ЗоТ), а подаци садржани у уговору о организовању путовања морају да буду истинити (чл. 67. ст. 5. ЗоТ). Исто важи и за уговоре и документацију у вези са туристичким путовањима за сопствене потребе (чл. 87. ст. 4. и б) и опште услове пословања пружалаца услуга изнајмљивања моторних возила (чл. 108. ст. 3. и б). Изузетно, уговори, документација и општи услови пословања могу бити и на страном језику али је туристичка агенција, организација односно пружалац услуга дужан да обезбеди њихов превод, оверен од стране овлашћеног лица (чл. 67. ст. 4, чл. 87. ст. 5 и чл. 108. ст. 4. ЗоТ). Документација у вези са продатим путовањима и путовањима за сопствене потребе се може чувати на трајном носачу записа (чл. 67. ст. 6. и 87. ст. 7. ЗоТ).

¹⁰ Туристичка агенција уноси податке из евиденције у централни информациони систем у области угоститељства и туризма, у складу са законом којим се уређује угоститељство (чл. 67. ст. 7. ЗоТ).

¹¹ Документација се може чувати на трајном носачу записа (чл. 67. ст. 6. ЗоТ).

року од 7 дана (више не треба и Регистру туризма).¹² Новине се односе и на обавезе организатора путовања који је у складу са чл. 68. ст. 1. ЗоТ дужан да: сваку промену података који се односе на поједине услове за издавање лиценце (чл. 57. тач. 1, 5-7) пријави Регистру туризма у року од седам дана (тач. 1); продаје програм путовања који је припремљен на основу закљученог уговора са трећим лицима, којима је поверено извршење услуга из тог програма путовања (тач. 3); путнику врати уплаћена средства у случају отказа путовања од стране путника, у висини одређеној општим условима путовања, у року од 15 дана од дана отказа путовања (тач. 8); за оне путнике, који не чине туристичку групу, омогући контакт за хитне случајеве са одређеним локалним представником или агенцијом (тач. 14).

Лиценца. - Лиценца за организовање туристичког путовања је као и до сада постављена као један од услова да би организатор путовања могао да обавља послове организовања,¹³ реализовања и продаје туристичких путовања у земљи и у иностранству (чл. 52. ст. 1. тач. 1. ЗоТ) односно организовања, реализовања и продаје путовања ученика и студената у иностранство ради учења страног језика или стручног усавршавања са могућношћу обављања привремених и повремених послова (чл. 52. ст. 1. тач. 2. ЗоТ).¹⁴ Туристичка агенција се не може ослободити обавезе поседовања лиценце чак ни у случају издвојеног обрачуна или наплате појединачних услуга једног истог туристичког путовања (чл. 64. ст. 6. ЗоТ).

У односу на претходни, новим ЗоТ је уведено рангирање лиценце у различите категорије (чл. 54. ст. 1).¹⁵ У случају промене услова прописаних за категорију издате лиценце организатор путовања је дужан да обезбеди нову лиценцу, са прописаном висином гаранције путовања и прописаним депозитом (чл. 68. ст. 3. ЗоТ). Категорија и број лиценце морају бити назначени не само у програму путовања (чл. 72. ст. 1. тач. 3), већ и на интернет страници односно веб презентацији (чл. 65. ст. 4. ЗоТ).

Новим ЗоТ је прецизирано да рок важења лиценце од три године почиње да тече од дана издавања решења подносиоцу захтева¹⁶ од стране

¹² Од обавезе пријављивања регистрованог податка (о седишту и огранку, односно издвојеном посебном простору) Регистру туризма ослобођене су туристичке агенције која су регистроване код Агенције за привредне регистре (чл. 67. ст. 2).

¹³ Вујисић, Д., Мићовић, А., *Туристичко право*, Врњачка Бања, 2017, стр. 61-62.

¹⁴ Видети: Чл. 53. ст. 2. већећег ЗоТ и чл. 51. ст. 1. претходног ЗоТ.

¹⁵ Вујисић, Д., *Туристичке агенције*, Зборник: Слобода пружања услуга и правна сигурност, Крагујевац, 2019, стр. 337-338.

¹⁶ Уз захтев за издавање лиценце подносилац прилаже доказе о испуњености прописаних услова за одређену категорију лиценце (чл. 54. ст. 3. ЗоТ).

Регистратора туризма,¹⁷ чиме је отклоњен недостатак претходног закона. Ово решење није коначно, како је то било предвиђено претходним ЗоТ (чл. 51. ст. 4), већ се против решења може изјавити жалба министру, у року и на начин прописан законом којим се уређује поступак регистрације у Агенцији за привредне регистре (чл. 54. ст. 6).¹⁸

Лиценца, као и промена категорије лиценце се може обновити на начин и под условима под којима се издаје,¹⁹ с тим да се захтев за обнављање лиценце мора поднети најкасније 35 дана пре истека рока важења лиценце. Претходни законом постављени рок за подношење захтева за обнављање лиценце (најкасније 5 дана пре истека рока важења лиценце – чл. 51. ст. 5), се показао недовољним да би поступак обнављања лиценце био окончан на време, односно пре истека рока на који је издата. Новим практичним решењем се смањује могућност да рок важења лиценце истекне пре него што по захтеву за обнављање или промене категорије лиценце буде одлучено, чиме се спречава да организатор путовања у било ком периоду обављања делатности остане без важеће лиценце.

Поред услова за издавање лиценце који су били прописани и претходним ЗоТ,²⁰ предвиђен је и нови, а то је поседовање депонованих средстава код банке, са прописаним износом у зависности од категорије

¹⁷ Агенција за привредне регистре је дужна је да на захтев Министарства у року од 15 дана достави податке о туристичким агенцијама, издатој категорији лиценце организатора путовања, року важења лиценце, гаранцији путовања и друге тражене податке (чл. 54. ст. 5. ЗоТ), при чему Министарство може те податке да учини јавно доступним, објављивањем на сајту Министарства (чл. 54. ст. 7. ЗоТ).

¹⁸ И у случају регистрације посредника путовања у Регистар туризма, решење ије коначо већ се може изјавити жалба министру, у року и на начин прописан законом којим се уређује поступак регистрације у Агенцији за привредне регистре (чл. 80. ст. 2. ЗоТ).

¹⁹ Поред садржине захтева за издавање и обнављање лиценце, услова и начина издавања свечане форме лиценце (што је било предвиђено и претходним ЗоТ – чл. 51. ст. 8), новим Законом је предвиђено и да министар ближе прописује услове и начин рангирања лиценце организатора путовања у различите категорије, као и начин промене категорије лиценце (чл. 56).

²⁰ Лиценца се издаје привредном друштву, другом правном лицу, предузетнику: 1) који има запослено најмање једно лице које испуњава кадровске услове; 2) који се не налази у поступку стечаја или ликвидације; 3) коме у претходних 36 месеци није била одузета лиценца; 4) чији оснивачи или лица која након оснивања приступе привредном друштву нису физичка лица којима је као предузетницима одузета лиценца, односно која су директно или индиректно имала контролно учешће у капиталу привредног друштва коме је одузета лиценца; 5) коме није изречена заштитна мера забране обављања делатности, за време док забрана траје, нити је одговорном лицу изречена мера безбедности забране вршења делатности, позива и дужности; 6) који има прописану гаранцију путовања за случај инсолвентности и ради накнаде штете путнику настале неиспуњењем, делимичним испуњењем или неуредним испуњењем уговорних обавеза (чл. 52. претходног ЗоТ и чл. 57. ст. 1-5, 7. важећег ЗоТ).

лиценце (чл. 57. ст. 1. тач. б). За све време трајања лиценце, организатор путовања мора да има прописан депозит у зависности од категорије лиценце, као и гаранцију путовања²¹ у прописаном износу (чл. 60. ст. 1. ЗоТ).²² Сва туристичка путовања продата у периоду трајања лиценце и издате гаранције путовања обезбеђују се из те гаранције, без обзира на период реализације туристичког путовања (чл. 60. ст. 3).²³

Код одузимања лиценце за рад туристичкој агенцији, поред разлога прописаних претходним ЗоТ додати су нови - ако у периоду важења лиценце престане да испуњава услове за категорију лиценце, која му је одређена решењем Регистратора туризма (чл. 63. ст. 1. тач. 2) и ако су у току једне године донета два правоснажна решења о забрани рада (чл. 63. ст. 1. тач. 5).²⁴

Продаја и електронска продаја туристичких путовања. – Код продаје туристичких аранжмана, туристичка агенција је дужна да продаје туристичко путовање по продајној цени,²⁵ која се исказује у јединственом износу (чл. 64. ст. 1). Повећање уговорене цене се може захтевати само ако је после закључења уговора дошло до промена у курсу размене валуте или до промене у тарифама превозника (промене цене горива, аеродромских такси),²⁶ које утичу на цену путовања (чл. 64. ст. 3). Туристичка путовања се могу продавати директно, од стране организатора и индиректно, од

²¹ Гаранцију путовања није потребно обезбедити у случају организовања излета, нити у случају туристичких путовања за сопствене потребе, али је потребно да туристичка агенција односно организација у програму путовања посебно истакне обавештење да за путовање није обезбеђена заштита у погледу гаранција путовања (чл. 79. ст. 2 и чл. 86. ст. 4. ЗоТ).

²² Министар ближе прописује врсту, висину и услове гаранције путовања, висину депозита, у зависности од категорије лиценце, начине активирања, намену средстава, као и друге услове које мора да испуни организатор путовања (чл. 61. ЗоТ).

²³ Организатор је дужан да потрошачу пружи гаранцију путовања којом се обавезује да ће извршити повраћај уплаћене цене и исплатити накнаду трошкова повратка путнику у место повратка, ако услуга из уговора о туристичком путовању не буде извршена због неспособности плаћања (инсолвентности) организатора. О томе: Мићовић, А., *Обавезе организатора путовања*, Зборник: Савремени правни промет и услуге, Крагујевац, 2018, стр. 328-329.

²⁴ Министарство може податке о туристичким агенцијама којима је одузета лиценца да учини јавно доступним, објављивањем на сајту Министарства (чл. 63. ст. 6. ЗоТ).

²⁵ Продајна цена је уговорена цена туристичког путовања која мора да садржи све оне трошкове, који чине неодвојив део неопходан за реализацију тог путовања (чл. 64. ст. 2. ЗоТ)

²⁶ У том случају, туристичка агенција је дужна да промену уговорене цене образложено документује (чл. 64. ст. 5. ЗоТ).

стране посредника²⁷ са којим организатор има закључен уговор о посредовању и који је регистрован у Регистру туризма (чл. 64. ст. 7).²⁸ Туристичка агенција је дужна да продаје туристичко путовање, односно туристичку услугу, на основу уговора са непосредним пружаоцима услуга, којим је дефинисан капацитет, ниво комфора, услови смештаја, превоза и други елементи (чл. 64. ст. 8).

Приликом продаје туристичког путовања туристичка агенција може понудити путнику осигурање од последица несрећног случаја и болести, оштећења и губитка пртљага, добровољно здравствено осигурање за време трајања туристичког путовања, осигурање од отказа путовања, као и друге видове осигурања путника. У том случају, туристичка агенција је дужна да путнику да информацију о условима и цени осигурања.²⁹

Законом је детаљније разрађена област електронске продаје туристичких путовања, излета, као и других услуга у туризму. Туристичка агенција која продаје услуге путнику електронским путем дужна је да испуни опште услове предвиђене прописима којима се уређује електронска трговина и посебне услове прописане чл. 65. ЗоТ,³⁰ и то: да електронску продају туристичког путовања, излета и других услуга у туризму врши на прописан начин (ст. 2); да има регистрован национални интернет домен Републике Србије преко кога продаје услуге (ст. 3); да на својој интернет страници, односно веб презентацији објави: 1) пословно име и матични број; 2) адресу, седиште, односно огранак или издвојено место; 3) контакт податке (телефон, *e-mail* адреса и др); 4) број и категорија лиценце; 5) гаранцију путовања, осигураваача, рок важења гаранције, као и висину депозита; 6) опште услове путовања; 7) програм путовања који се продаје, са прописаним елементима; 8) име и презиме и контакт лица задуженог за пријем рекламације; 9) број текућег рачуна туристичке агенције (ст. 4).³¹

²⁷ Посредник продаје туристичко путовање у име и за рачун организатора под истим условима као и организатор путовања уз забрану уступања права продаје туристичког путовања другој туристичкој агенцији (чл. 81. ЗоТ).

²⁸ О томе: Dickerson, T., *Travel Law*, New York, 2014, пара. 1.01, стр. 1-4.

²⁹ Туристичка агенција која закључи полису осигурања не може од путника да наплати износ премије осигурања увећан за износ провизије (чл. 75. ст. 3) и дужна је да у свему поступи у складу са одредбама закона којим се уређује осигурање (чл. 75. ст. 4).

³⁰ Министар прописује услове које треба да испуни туристичка агенција која продаје услуге посредством интернета, као и начин електронске продаје туристичког путовања, излета и других услуга у туризму (чл. 65. т. 6. ЗоТ).

³¹ Дужност објављивања законом прописаних података има и туристичка агенција која посредством друштвених мрежа, других сајтова или на неки други начин даје обавештење о туристичком путовању, излету и другим услугама које пружа (чл. 65. ст. 5. у вези са ст. 4. ЗоТ).

Општи услови путовања, програм путовања и потврда о путовању. - Новим Законом су прописани додатни елементи у погледу садржине општинских услова путовања (право организатора путовања на накнаду³² административних трошкова када је путник благовремено, пре рока предвиђеног општим условима путовања, отказао туристичко путовање – чл. 71. ст. 2. тач. 3)³³ и програма путовања (редни број и назив програма путовања из прописане евиденције, податке о броју и врсти лежаја у смештајној јединици), као и подаци који морају бити садржани у потврди о путовању³⁴ (о организатору путовања,³⁵ путнику, дестинацији, називу смештајног објекта, датуму почетка и завршетка путовања, броју ноћења, врсти и броју услуга, укупном броју дана туристичког путовања, врсти превоза, продајној цени, као и цени оних услуга које не чине обавезни елементи програма путовања и др).³⁶

У погледу начина достављања докумената из уговора о путовању, одредбом чл. 76. ст. 1. ЗоТ је прописана обавеза туристичка агенција да сва документа уручи путнику непосредно, електронским путем или на трајном носачу записа, уз потврду путника о пријему тих докумената (потписом или електронским путем). Туристичка агенција ће имати обавезу да достави нова документа на један од прописаних начина у случају измене битних елемената уговора о организовању путовања, које је путник прихватио (чл. 71. ст. 6), а та документа ће се сматрати новим уговором о организованом путовању (чл. 71. ст. 7).

³² Право на накнаду организатор путовања остварује само у случају када се ти трошкови образложено документују (чл. 71. ст. 4. ЗоТ).

³³ Међу подацима садржаним у општим условима путовања, а који морају бити посебно истакнути су подаци о гаранцији путовања, односно информације о осигурањима случајевима и инструментима обезбеђења, као и начину њиховог активирања (чл. 71. ст. 5)

У случају измене битних елемената уговора о организовању путовања, које је путник прихватио, туристичка агенција је дужна да нова документа уговора о организовању путовања уручи путнику Документа из става 6. овог члана, сматраће се новим уговором о организованом путовању.

³⁴ Потврда о путовању садржи место, датум издавања, као и потписе уговорних страна (чл. 73. ст. 3. ЗоТ). Правна последица неиздавања потврде о путовању или њене нетачности састоји се у одговорности организатора путовања за сву штету коју друга страна због тога претрпи (чл. 73. ст. 6).

³⁵ Подаци о организатору путовања не морају бити садржани у потврди о путовању ако је пре њеног издавања путнику уручен програм путовања у коме се налазе ти подаци (чл. 73. ст. 5. ЗоТ).

³⁶ У складу са чл. 74. ЗоТ, текст уговора о организовању путовања, односно општи услови путовања, програм путовања и потврда о путовању, морају да буду штампани словним знацима и бројевима који су једнаке величине али не мањим од стандардне величине 12, очигледно јасног и читљивог фонта (Times New Roman, Arial, Calibri и сл). Претходним Законом је било предвиђено да подаци садржани у општим условима путовања морају бити посебно оквирени (чл. 56. ст. 5).

Туристичка агенција је у обавези да након израде програма путовања исти нумерише, овери и одложи по хронолошком реду у посебан регистар, који се може водити и на трајном носачу записа и не може да врши измене прописаних елемената након продаје туристичког путовања.³⁷ Ако услуга из програма туристичког путовања (присуство уметничким, културним, спортским и другим манифестацијама) чини сврху путовања, туристичка агенција је дужна да обезбеди извршење услуге (чл. 72. ст. 7).³⁸

Пре отпочињања туристичког путовања туристичка агенција је у обавези да путнику на исти начин да податке о лицу на дестинацији овлашћеном за пружање обавештења и упутстава и заштите права путника за све време трајања туристичког путовања (име и презиме, контакт телефон, имејл адреса и др.), односно контакт податке о локалном представнику или агенцији (чл. 76. ст. 2).

У случају неизвршења или непотпуног извршења услуга обухваћених програмом путовања путник може да изјави рекламацију у року од месец дана од дана настанка неправилности или 15 дана од дана завршетка путовања (чл. 78. ст. 1).³⁹ До доношења важећег закона, рок за подношење рекламације рачунато од дана завршетка путовања износио је 8 дана. Прописивањем дужег рока за подношење рекламације по завршетку путовања, остварен је виши степен заштите корисника услуга.

Туристичке професије. - Код туристичких професија први пут се уводи могућност полагања стручног испита⁴⁰ за туристичке водиче на знаковном језику, који ће се сматрати страним језиком чиме се поспешује инклузивност туризма у Републици Србији (чл. 89. ст. 4. и 5. ЗоТ). Законом је прецизирано и да прописани услов „знање страног језика“ не може бити знање српског језика (чл. 89. ст. 4. ЗоТ). Прописује се рок важења легитимација за туристичке водиче и туристичке пратиоце на 10 година (чл. 91. ст. 4. ЗоТ) и садржина легитимације (име и презиме, број легитимације, датум издавања и датум важења – чл. 91. ст. 6. ЗоТ).

³⁷ Туристичка агенција није дужна да путнику стави на располагање брошуру, али ако то учини, подаци садржани у брошури морају бити истинити (чл. 72. ст. 8). О томе: Chapman, M., Prager, S., Harding, J., *Saggerson on Travel Law and Litigation*, Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 6th ed., London, 2017, стр. 101-102.

³⁸ Назив туристичког путовања не може да садржи речи из програма путовања које се односе на факултативну услугу (чл. 72. ст. 6).

³⁹ Начин подношења рекламације, поступање по поднетој рекламацији и др. туристичка агенција води у складу са прописима, којима се уређује област заштите потрошача (чл. 78. ст. 3).

⁴⁰ Стручни испит за туристичког водича и туристичког пратиоца полаже се на српском језику пред комисијом коју образује министар (чл. 90. т. 2). Полагање испита је омогућено и држављанима држава чланица Европске уније и европског економског простора, под законом прописаним условима (чл. 90. ст. 3).

Изнајмљивање моторних возила. – За разлику од претходног ЗоТ, којим је била прописана услуга изнајмљивања возила са и без возача, у важећем се услуга изнајмљивања возила са возачем (*limo service*) више не помиње. Разлог томе би можда требало тражити у чињеници да су у пракси под велом услуга изнајмљивања возила са возачем пружане услуге превоза засноване на принципу дељене економије, тако што се корисници услуга посредством дигиталних апликација повезују са пружаоцима услуга који немају одобрење за обављање такси превоза. Међутим, решење свакако не треба тражити у укидању услуге изнајмљивања возила са возачем, већ у прецизном дефинисању ове услуге и спречавању злоупотреба.

Код изнајмљивања моторног возила (*rent-a-car*) дефинисано је шта се подразумева под том услугом (изнајмљивање моторног возила А и Б категорије без возача – чл. 103), додатно су прописани услови које предузетних треба да испуни,⁴¹ прецизирани су и поштрени услови у погледу моторног возила (не може да буде старије од пет година, рачунајући од дана прве регистрације, пружалац услуга мора да има најмање пет регистрованих моторних возила Б категорије), регулисана је садржина општих услова пословања,⁴² уведене су додатне обавезе пружаоца услуге које се састоје у његовој дужности да: сваку промену регистрованог податка о седишту и огранку, односно издвојеном месту пријави одговарајућем регистру у року од седам дана; утврди опште услове пословања; у сваком простору, односно месту пословања кориснику услуге учини доступним опште услове пословања; се придржава истакнутих, односно објављених општих услова пословања; за сваку уговорену услугу изнајмљивања возила изда потврду односно закључи уговор;⁴³ да на истинит, јасан, разумљив и необмањујући начин у истицању понуде обавештава корисника услуге о услузи коју нуди, у погледу врсте, начина пружања услуге, назначене цене и др.; води евиденцију моторних возила; у периоду од две године чува сву документацију у вези са евиденцијама које води; кориснику услуге омогући подношење рекламације; на моторном возилу видно истакне ознаку „*rent a car*” (чл. 107. ст. 1. тач. 4-8, 12, 13, 15, 16. и ст. 3. ЗоТ).

⁴¹ Предузетник не може да отпочне са обављањем делатности пре датума назначеног као почетак обављања делатности, који је наведен у решењу Агенције за привредне регистре (чл. 104. ст. 4. ЗоТ).

⁴² Општи услови пословања садрже услове и начин изнајмљивања моторног возила, начин плаћања, услове отказа, поступке и рокове у вези са рекламацијом, као и друге битне елементе (чл. 108. ст. 1. ЗоТ).

⁴³ Потврда, односно уговор садржи податке о пружаоцу услуге, броју и датуму потврде, врсти услуге, кориснику услуге (име и презиме и контакт податке), броју моторног возила, типу, односно моделу, са регистарским бројем, периоду изнајмљивања, цени и др (чл. 108. ст. 2. ЗоТ).

Заштита података о личности. - Уређено је прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности, права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничења заштите података о личности и обезбеђење података, на начин прописан законом којим се уређује заштита података о личности (чл. 113-118. ЗоТ).

Права, дужности и овлашћења туристичких инспектора. - Усаглашавање са Законом о инспекцијском надзору условило је прописивање ширих, односно нових обавеза и овлашћења туристичких инспектора, али и других инспектора којима је поверен надзор над извршењем закона. Уз права и дужности које су биле прописане претходним Законом, туристички инспектор у вршењу инспекцијског надзора има право и дужност да: утврђује идентитет физичког лица које обавља делатност или пружа услуге уређене овим законом, без уписа у одговарајући регистар, односно без положеног стручног испита, увидом у личну карту, путну исправу или другу јавну исправу са фотографијом; утврђује идентитет корисника услуге увидом у личну карту, путну исправу или другу јавну исправу са фотографијом; фотографише, односно врши видео снимање пословног простора⁴⁴ привредног друштва, другог правног лица, предузетника који обављају туристичку делатност; врши штампање, копирање, односно фотографисање и снимање пословних докумената; наступи као анонимни корисник услуга (провокативна куповина) на начин прописан законом којим се уређује инспекцијски надзор (чл. 121. ст. 1. тач. 4, 5, 7, 9, 11).

По угледу на европску праксу, новим ЗоТ је уведена могућност да инспектор наступи као анонимни корисник услуге. Наиме, ако се у вршењу инспекцијског надзора, коришћењем других доказних радњи не могу прикупити или обезбедити потребни докази или би њихово прикупљање или обезбеђење било знатно отежано, туристички инспектор има овлашћење да, у случају сумње да лице обавља делатност нерегистровано или да за пружање услуге не издаје рачун, ради прикупљања или обезбеђења доказа, обави прикривену куповину услуге, односно наступи као анонимни корисник (чл. 121. ст. 2). У том случају туристички инспектор наступа као анонимни корисник без претходног обавештавања и предочавања надзираном субјекту службене легитимације и налога за инспекцијски надзор (чл. 121. ст. 3. ЗоТ).

⁴⁴ Пословним простором се сматра стан, пратећи или други простор стамбеног карактера, који је регистрован као седиште или као место у којем се обавља делатност односно стан, пратећи или други простор стамбеног карактера у којем се обавља привредна делатност (чл. 121. ст. 4. и 5. ЗоТ). У случају сумње да ли се ради о стамбеном или пословном простору, за опредељење врсте простора пресудна је његова фактичка намена (становане или обављање делатности и пружање услуга). Видети чл. 121. ст. 6. ЗоТ.

Шира овлашћења туристичких инспектора се огледају у могућности да: привремено забрани обављање делатности физичком лицу пружање услуге туристичког водича, и туристичког пратиоца и локалног туристичког водича, који пружа услугу, а нема положен стручни испит; привремено забрани предузетнику који обавља туристичку делатност или пружа услуге изнајмљивања возила, ако у периоду прекида обављања делатности поступи супротно чл. 47. ст. 3. и чл. 104. ст. 3. ЗоТ; привремено забрани привредном друштву, другом правном лицу и предузетнику обављање послова из члана 52. ст. 1. тач. 3)–15) ЗоТ који обавља послове без претходне регистрације у Регистру туризма; привремено забрани привредном друштву, другом правном лицу, предузетнику и физичком лицу обављање послова, у случају прописаним законом којим се уређује инспекцијски надзор; записником о инспекцијском надзору наложи једну или више мера за отклањање неправилности; сачини службену белешку о оним радњама у поступку за које се не саставља записник; изриче превентивне, као и друге мере које су посебно уређене законом којим се уређује инспекцијски надзор; предузима радње које су посебно уређене законом којим се уређује инспекцијски надзор (чл. 122. ст. 1. тач. 2, 3, 6, 8, 11-14. ЗоТ).

3. Закључак

Доношењем новог ЗоТ направљен је искорак у погледу унапређења и координације рада свих актера јавног и приватног сектора у туризму ради рационалнијег трошења ограничених буџетских средстава, прецизирања права, обавеза и одговорности туристичких организација за промоцију туризма на свим нивоима (национални, регионални и локални), обезбеђења вишег степена заштите путника (потрошача) у области туризма, пре свега у погледу реализације туристичких путовања од стране организатора туристичких путовања и посредника, дефинисања програма путовања, поштравања услова за добијање лиценце за организовање путовања (организатори путовања су дужни да уплате одговарајући депозит у зависности од категорије лиценце), прописивања правила о продаји и електронској продаји туристичких путовања, транспарентнијег пружања туристичких услуга прописивањем обавезе обавештавања корисника на истинит, јасан, разумљив и необмањујући начин о понуђеној услузи, увођења могућност полагања стручног испита за туристичке водиче на знаковном језику, детаљнијег регулисања *rent-a-car* услуга, заштите података о личности, смањења сиве економије давањем ширих овлашћења туристичким инспекторима и могућности да наступе као анонимни корисници услуге.

*Andrej Mićović, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Hotel Management and Tourism
in Vrnjaska Banja, University of Kragujevac*

NEW RULES REGULATING TOURIST BUSINESS ACTIVITY

Summary

Bearing in mind that the tourism and hospitality sector is recently systematically regulated by two new laws - Law on Tourism and Law on Hospitality, this paper provides a review and legal analysis of the rules contained in the previous and current Law on Tourism. The paper covers and analyzes tourism and tourism product development program, designation of tourist space, incentive measures, tourism promotion organizations, travel agencies, tourist professions, rent-a-car services, personal data protection and tourist inspectors.

Key words: *services, travel, travel agency, activity, license.*