

*Др Милан Рапајић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 342.726-057.187(497.11)
DOI: 10.46793/XIXMajsko.759R*

УПРАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ ЗАШТИТЕ ПРАВА ПОТРОШАЧА У СРПСКОМ ПРАВУ*

Резиме

У раду аутор пажњу обраћа на управноправне аспекте заштите права потрошача у српском праву. Наиме заштита права потрошача се може поделити на јавноправне и приватноправне облике. У тој подели управноправна заштита права потрошача се убраја у јавноправне облике. Указује се на већ изнети став у теорији да једна од разлика између управноправне и судске заштите потрошача је и чињеница да орган управе има већу слободу у тумачењу циљева заштите, а истовремено и већу одговорност за спровођење циљева. Међутим указано је и на ставове о недостацима управноправне заштите права потрошача. У српском правном систему заштита колективних интереса потрошача је поверена органу управе у посебном управном поступку. Овај поступак показује не мала одступања од општег управног поступка.

Предност управног поступка у односу на парнични требала би да буде ефикасност и економичност. Једном утврђено понашање трговца као повреда колективног интереса делује ка свим потрошачима, па у случају да понове такву праксу, остали се могу придружити већ утврђеној повреди која се сада директно санкционише уз помоћ инспекцијског надзора, без потребе да се испитује у конкретном случају. Инспекцијски надзор се своди на целину активности органа државне управе којима они испитују спровођење закона и других прописа, непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере за које су овлашћени. Он се уређује посебним законом и представља облик правног надзора, који се врши управним овлашћењима од стране органа државне управе над неауторитативним активностима контролисаних субјеката. У раду се указује да је инспекцијски надзор институционални вид заштите права потрошача.

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2023. годину који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

Кључне речи: управноправни аспекти; заштита колективних интереса
потрошача; управни поступак; инспекцијски надзор.

1. Уводна излагања

У облигационом односу, учесници су у принципу равноправни¹, и положајем у односу на продавце или произвођаче односно трговце. Због слабије економске снаге коју имају на тржишту, потрошачима је потребно пружити посебну заштиту, све са циљем да се на тржишту ставе у равноправан положај са другом страном, а то се може постићи тако што се прописују стандарди и ограничава слобода уговарања.

„Концепт, потрошач као економски слабија страна, заправо је концепт под чијим окриљем су скупљени најбитнији разлози недостатка тржишта, због којих потрошачи трпе штету, почев од недостатка информација за доношење неке одлуке, штетних радњи економске јаче стране и слично. Он је настао као одговор на принцип приватног права према коме је купац био у обавези да се сам штити, односно да антиципира и преузме на себе све последице уговарања (*caveat emptor*). У аглосаксонској литератури у овом контексту истиче се да је потрошач у „неједнакој преговарачкој позицији“ (*inequality of bargaining powers doctrine*), што има основ у једном прецеденту из британске судске праксе из 1974. године. У том случају, Лорд Денинг је истакао да се неједнакост преговарачких позиција не односи само на мане воље и лакомисленост потрошача, већ и његове претходне економске и социјалне услове, коришћење његовог незнања, природе и последице акта који предузима, непоштених услова уговора и некоректних клаузула.“²

Појам потрошач може се посматрати из економске визуре јер је то истоветно питање, а његов појам на правном пољу изазива низ дилема. Економски субјективитет појединца јавља се у разматрањима две школе мишљењима. Прва потпуно негира сваки економски субјективитет појединца, што је била особеност дириговане економије, па све до његовог глорификовања и апсолутизовања у другој школи мишљења, што је карактеристично за либерализам. Поједини аутори указују следеће: „разликовање потрошача од привредних субјеката основна је црта поретка заштите потрошача“.³

¹ „У облигационом односу ни једна страна није надређена другој, тј. не може по материјалном праву да другој страни намеће обавезе или јој на други начин одређује понашање. Односи страна у облигационом односу су координирани и нема односа субординације, као што тај однос постоји у управном праву или кривичном процесном праву.“ Моралит, Б., *Облигационо право – књига прва*, Бања Лука, 1997, стр. 46.

² Јованић, Т., *Основне поставке регулације с циљем заштите потрошача*, Правни живот, бр. 10/2004, стр. 551.

³ Calais – Auloy, J., Steinmetz, F., pp. 6-7, наведено према: Јованић, Т., *нав. чланак*, стр. 555, фуснота 47.

У теорији је примећено да субјективни приступ „посматра правни статус потрошача као тржишног субјекта, док објективни истиче предмет правног односа. Три основна елемента дефинисања потрошача *stricto sensu* су: а) физичко лице, б) које је у односу са професионалним партнером, в) које у уговорни однос ступа ради задовољења неких својих личних потреба и то у некомерцијалне сврхе, ван своје професионалне делатности. Закони о заштити потрошача под појмом „потрошач“ најчешће подразумевају лице које купује производе или користи услуге за личне потребе или потребе свог домаћинства, односно делује ван оквира своје делатности, посла или занимања или заснива уговорне односе ради задовољења личних потреба што сматрамо функционалнијом дефиницијом. Хетерогеност права ЕУ, на подручју заштите потрошача најбоље се види у погледу саме дефиниције потрошача. Шири приступ дефинисању потрошача карактерише либералан став према малим предузећима и предузетницима, па и преношења заштите у фазе размене, нарочито кад је у питању остварење економских права потрошача ... Европски суд правде стоји на становишту да је потрошач слабија уговорна страна како у погледу економске снаге, тако и у погледу знања које има у вези са закључењем уговора и тржишним атрибутима. Но, у последње време, Суд све мање заступа становиште, да је потрошач неинформисана уговорна страна која се не понаша рационално, већ прихвата либералнији став просечно рационалног потрошача који критички приступа информацијама. Како сви грађани савремених потрошачких друштава за сопствене потребе свакодневно прибављају производе и услуге став да су речи потрошач и грађанин синоними, сасвим је оправдан. „Сви смо ми по дефиницији потрошачи“, ову реченицу изјавио је 1962. године тадашњи амерички председник Кенеди. Појам потрошач је у исто време јединствен и дифузан концепт: индивидуа која се појављује на тржишту, али и део потрошачке заједнице. Због тога потрошач ужива индивидуална права потрошача и заједничка колективна права потрошача као социјална права свих грађана.“⁴

Тако се Законом о заштити потрошача потрошач дефинише као „физичко лице које на тржишту прибавља робу или услуге у сврхе које нису намењене његовој пословној или другој комерцијалној делатности“ (чл. 5, стр. 1.1 ЗЗП 2021).

Ми даље обраћамо пажњу на управноправну заштиту потрошача која је претежно по природи *ex ante*, за разлику од судске која је *ex post*. Истиче се да су оба приступа заправо међусобно допуњујућа.⁵

⁴ Јованић. Т., *нав. чланак*, стр. 555-556.

⁵ Тужба коју поднесе потрошач, сигнализира органу управе на понашање које може бити супротно принудним прописима добрим обичајима и јавном поретку, односно у супротности са јавним интересом, које можда орган управе није могао да препозна приликом вршења редовног управног надзора. Када инспекција изрекне меру трговцу у

Као што смо рекли, код управноправне заштите, примарни је акценат на превентивном надзору, али не значи да нема адекватне реактивне компоненте. У појединим земљама Европске уније, присутан је све израженији управни елемент у заштити колективних интереса потрошача, односно тенденција да се колективна права потрошача штите у посебном управном поступку. „Пошто је у том случају реч о правној ситуацији у којој се решава о правима и обавезама, односно правним интересима појединаца у појединачном или повезаним случајевима, кршења колективних интереса, нећемо погрешити ако тим поводом заузмемо став да паралелна субјективна права свих потрошача у датој чињеничној ситуацији, као одраз колективног интереса, постају управна ствар (*res administrativa*)“.⁶ Закон о управним споровима одређује управну ствар као појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса, у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке, ауторитативно правно одреди.

У дужем цитату навешћемо шта је указано када су у питању предности управноправне заштите потрошача. Тако се наводи: „предности управноправне заштите потрошача, нарочито од стране специјализованих, независних, органа јавне управе, везују се за саме предности постојања ових тела. Једна од разлика између управноправне и судске заштите потрошача је и чињеница да орган управе има већу слободу у тумачењу циљева заштите, а истовремено и већу одговорност за спровођење циљева. У том смислу, разлика између приватноправне и јавноправне димензије, примене, односно спровођење прописа о заштити потрошача је чињеница да су органи управе мотивисани ширим друштвеним интересом, односно стратешким циљевима. Истиче се да је надзор над тржиштем од стране управе и управноправна заштита потрошача јефтинији и ефикаснији модел, са више дистрибутивних ефеката и бољом превентивном улогом у поређењу са судском заштитом. У теорији има мишљења да је управноправна заштита потрошача супериорнија од приступа заснованих на приватном праву, јер је надлежна инспекција или регулаторни орган експерт у датој области, што обезбеђује одговорнији приступ заштити колективних интереса, док колективна заштита потрошача покренута пред судом код приватних лица указује на проблем ефекта санкције. Дакле, због институционалних фактора, регулаторна тела чине се боље позиционираним да штите јавни интерес, укључујући и ту и колективни интерес потрошача. Та боља позиција, огледа се нарочито у погледу стручности, познавања тржишта и праксе његовог надгледања, што указује да је јавноправна заштита колективног интереса потрошача ефикаснија.“⁷

управном поступку, то може да утиче на потрошача да покрену поступак за обештећење пред судом, односно парнични поступак.

⁶ Јованић, Т., *Управноправна заштита потрошача*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2013, стр. 185.

⁷ Исто, стр. 186.

Управа у свом раду врши надзор над тржиштем, а тај назор представља облик управног надзора, о чему ће више бити речи. Као органи управе, инспекције су заузеле важан положај у институционалном оквиру заштите права потрошача. Инспекцијски надзор, (о чему ће такође бити више речи), има за циљ остваривање и заштиту јавног интереса, а спроводи се предузимањем инспекцијских мера и радњи како би се утврђено стање и пословање ускладило са важећим прописима.

Иначе у правној књижевности присутно је разликовање јавноправних и приватноправних механизма за заштиту колективних интереса потрошача. То није једина подела. Наиме, постоје поделе на судску и вансудску заштиту, као и подела на судске и управне механизме заштите. Када је реч о јавноправним механизмима заштите у њу се убрајају заштита у управном поступку, те прекршајна и кривичноправна заштита пред судовима. Заштита потрошача која се пружа у парничном поступку, дакле судска, и видови вансудског решавања потрошачког спора, спадају у приватноправну заштиту. Разликовање ових видова заштите огледа се у субјекту који заштиту пружа, односно да ли се штити јавни интерес или приватни интерес. Заштита коју управа пружа је јавноправног карактера. С друге стране (као што је речено) она заштита која се остварује у парничном поступку, са циљем заштите индивидуалног или колективног интереса потрошача, представља приватноправну заштиту. Ослањајући се на одредбе Закона о заштити потрошача из 2021., можемо констатовати (у даљем тексту ЗЗП 2021) да заштита коју потрошачи остварују у управном поступку без двојбе је заштита јавноправног карактера.

Управа има веома важну улогу у систему заштите потрошача. Када су у питању органи управе и послови које врше, ова заштита се манифестује у сфери надзора, а спецификум тог управног посла је инспекцијски поступак. Упоредноправни преглед у европским државама нам сведочи да велику улогу у овој области добијају и регулаторна тела и агенције. Наиме, ови субјекти некада имају и квазисудска овлашћења. Ипак, између класичних органа управе, те регулаторних тела и агенција потребно је направити разлику, што није увек једноставно. И у енглеском и у српском језику термин јавно и управно се често изједначава, па у том смислу се и заштита која пружају тела из домена јавног права назива јавноправном заштитом. Међутим, сматрамо да је јавноправна заштита шири вид заштите, с обзиром на субјекте који је врше, а то могу бити управа у ужем смислу те речи и јавне агенције, односно регулаторна тела у ширем смислу. Када је реч о ЗЗП 2021, најважнији носилац управноправне заштите је основни орган државне управе - надлежно министарство. Пре него што укажемо на послове министарства у домену заштите потрошача, треба констатовати да поред овог основног органа државне управе, носиоци те заштите су Народна скупштина, Влада, Национални савет за заштиту потрошача, друга министарства и регулаторна тела која имају Законом утврђене надлежности у области заштите потрошача, органи аутономне покрајне и локалне самоуправе, као и удружења и савези (чл. 132 ст. 1 ЗЗП

2021). Надлежно министарство има сплет послова када је реч о заштити потрошача и то да: 1) креира политику заштите потрошача, 2) спроводи поступак и одређује мере заштите колективног интереса потрошача, 3) подноси захтев за покретање прекршајног поступка због повреде колективног интереса потрошача, 4) прати спровођење политике заштите потрошача кроз друге државне политике, 5) сарађује и координира са носиоцима заштите потрошача, као и свим осталим субјектима који се баве заштитом потрошача, б) унапређује правни оквир заштите потрошача и врши усклађивање са прописима Европске уније у области заштите потрошача, 7) обезбеђује примену прописа и врши координацију надзора над тржиштем у области заштите потрошача, 8) припрема и подноси Влади на усвајање стратегију и акциони план за реализацију стратегије, 9) прати и оцењује успешност спровођења Стратегије, 10) обавља стручне и административне послове за потребе Националног савета за заштиту потрошача, 11) подржава оснивање и врши координацију у развоју тела за вансудско решавање потрошачких спорова, 12) подржава рад и развој удружења и савеза, 13) сарађује са оранима покрајинске и локалне самоуправе на развоју заштите потрошача на покрајинском и локалном нивоу, 14) сарађује са институцијама које се баве заштитом потрошача на регионалном и међународном нивоу, 15) подстиче и спроводи едукативне и информативне активности усмерене на повећање свести потрошача и јавности о правима потрошача и политици заштите потрошача, 16) промовише истраживања и научне пројекте у области заштите потрошача, 17) управља и врши надзор над Националним регистром потрошачких приговора, 18) прати тржиште ради препознавања непоштене пословне праксе и неправичних одредаба у потрошачким уговорима, 19) даје мишљења и препоруке у погледу непоштене пословне праксе и неправичних одредаба у потрошачким уговорима, 20) подстиче доношење кодекса добре пословне праксе од стране привредних и професионалних комора и удружења трговаца.

Када је реч о регулаторним телима, њих у нашем правном систему нема пуно, а закон којим је основано поједино регулаторно тело изричито му даје такав карактер. Та регулаторна тела у нашем правном систему су: Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ). Ово је тело је засновано Законом о електронским комуникацијама. У самом Закону, чл. 7 је наведено да је ово „независна регулаторна организација. Такође, регулаторна тела су и Агенција за енергетику Републике Србије, основана Законом о енергетици, Комисија за заштиту конкуренције, основана Законом о заштити конкуренције и Регулаторно тело за електронске медије основано Законом о електронским медијима. Без обзира на то што ЗЗП 2021 и ова и регулаторна тела одређује као носиоце заштите потрошача, она немају улогу у поступку заштите колективних права ни у једном од два својства, ни као надлежни органи, ни као подносиоци захтева. Министарства која су надлежна за заштиту потрошача нису снабдевена регулаторном функцијом на начин иманентан регулаторним телима, односно агенцијама.

Поједине државе у Европи имају и такозване специјализоване омбудсмане за заштиту потрошача.⁸ Ова тела су надлежна за извештавање и надзор о заштити права потрошача и над том заштитом, а има случајева када могу да доносе одлуке са обавезујућим дејством. Омбудсмани су у улози иницијатора за покретање парница у потрошачким споровима и подносилаца кривичних пријава за вођење кривичног поступка. Ове омбудсмане не треба мешати са омбудсманима општег типа у смислу на пример Заштитника грађана у Републици Србији. Наш правни систем ове специјализоване омбудсмане не познаје.⁹ Ако се консултује упоредно право, не може се ставити знак једнакости између тела која су надлежна за заштиту потрошача, оних која су јавноправног карактера и тела у нашој земљи. Министарства на пример што је једна од заједничких особина и упоредно-правно и код нас, надлежна су за праћење спровођења закона у смислу надзора под којим се подразумева инспекцијски надзор. Изрицање санкција пак резервисано је за судске органе. Враћајући се на агенције¹⁰ као субјекте заштите права потрошача у различитим европским земљама, оне у ствари имају различите облике, као на пример да буду део управе, да буду независна регулаторна тела или специфична тела. Такође, агенције могу искључиво да буду специјализоване само за заштиту потрошача, а постоје и такве који су само део органа са широм надлежношћу. Коначно постоје и такве агенције секторског типа са задатком секторске заштите потрошача, односно заштите потрошача у појединим областима друштвеног живота, (као на пример за телекомуникационе услуге, услуге енергетике, саобраћаја, банкарства и слично). За секторске агенције може се констатовати

⁸ „У скандинавским земљама, Шведској, Финској, Данској и Норвешкој, потрошачки омбудсман обавља јавну функцију, бира га парламент, а финансира се из државног буџета. Основни задатак је надзор над применом закона на тржишту и формирање добре праксе понуђача робе и услуга. Ови омбудсмани се не баве конкретним појединачним захтевима потрошача, тако да у принципу, не решавају потрошачке спорове. Формирани су са циљем да заштите заједничке интересе потрошача. За решавање појединачних жалби и потрошачких спорова су у овим земљама организована посебна тела као што је Национални одбор за потрошачке спорове. Изузетно, фински Омбудсман помаже индивидуалном потрошачу уколико се на тај начин индиректно одлучује и о генералном интересу потрошача, односно о важном аспекту политике заштите потрошача.“ Иванчевић, К., *Специјализовани омбудсман за заштиту потрошача*, Право и привреда, бр. 4-6/2013, стр. 344.

⁹ Више о томе: Милков, Д., *Специјализовани омбудсмани*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2007, стр. 101-121.

¹⁰ За агенцију се у теорији наводи да је то „врста управне организације која настаје у оквиру процеса управне (стварне, функционалне) децентрализације додељивањем управних послова од средишње државне управе структурно издвојеним организацијама с одређеним ступњем аутономије (неовисности) у дјеловању и с одговорношћу за резултат и остваривање унапријед одређене посебне сврхе.“ Копрић, И., Марчетић, Г., Муса, А., Тулабић, В., Лалић-Новак, Г., *Управна знаост – јавна управа у савременом европском контексту*, Загреб, 2016, стр. 200.

да су формиране, јер је постојала посебна потреба за заштитом потрошача у појединим областима.

Органи управе и специјализоване агенције могу да изричу различите мере чија је заједничка карактеристика да се заштите права потрошача, односно то је циљ њиховог изрицања. Међутим, ретко се изричу новчане казне, а то не раде ни наши органи управе.

Када је реч о заштити потрошача у домаћем праву, односно улози управе у том контексту, а узимајући у обзир посебни поступак заштите колективног интереса потрошача пред органима управе, мора се узети у обзир важећи позитивноправни оквир организације управе и њених овлашћења, као и општих прописа о управном поступку.

И у нашем праву надзор над применом Закона врши министарство кроз инспекцијски надзор. Органи државне управе и органи аутономне покрајне и јединице локалне самоуправе у оквиру свог делокруга врше надзор над спровођењем прописа у области заштите потрошача и предузимају радње прописане законом и другим прописима. Инспекцијски надзор над спровођењем закона и прописа донетих на основу закона, врши министарство надлежно за послове трговине преко тржишних инспектора као и министарство надлежно за послове туризма преко туристичких инспектора у складу са овлашћењима прописаним Законом и прописима којима се уређује инспекцијски надзор у областима трговине и туризма. Органи који врше надзор над спровођењем закона, међусобно сарађују и достављају једни другима податке и обавештења потребна за рад по питањима заштите потрошача. У циљу унапређења сарадње и координације послова надзора, Влада на предлог министра надлежног за заштиту потрошача може да оснује координациона тела.

Надлежни инспектор у вршењу инспекцијског надзора има права дужности овлашћења прописана ЗЗП 2021 и законима којима се уређује инспекцијски надзор у областима трговине и туризма. На поступак инспекцијског надзора примењују се одредбе закона којим се уређује инспекцијски надзор. Пријаве повреде закона односно друге информације, дојаве, поднесци и захтеви поднети ради предузимања инспекцијског надзора, имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку. О свим радњама у поступку инспекцијског надзора, од значаја за утврђивање чињеничног стања инспектор саставља записник. Ако утврди незаконитост инспектор записником о инспекцијском надзору налаже трговцу да отклони утврђену незаконитост са примереним роком за отклањање. Тај рок не може бити краћи од 24 сата, ни дужи од два месеца ако другачије није прописано. Ако инспектор утврди да је трговац предузео меру која му је наложена и отклонио незаконитост, окончава поступак инспекцијског надзора, достављањем трговцу записника у коме се наводи да су отклоњене утврђене незаконитости или недостаци у његовом пословању или поступању. Ако трговац у остављеном року не отклони

утврђену незаконитост, инспектор без одлагања доноси решење којим изриче меру за отклањање незаконитости са примереним роком. Ако трговац у остављеном року не отклони утврђену незаконитост, инспектор ће решењем изрећи меру привремену забране промета робе и вршења услуге на коју се мера односи. Надлежни инспектор мерама налаже отклањање утврђене незаконитости тровцу, ако на пример трговац не истиче цене, не придржава се истакнуте цене и услова продаје, не обавештава потрошаче, наплаћује додатне трошкове без претходно изричито дате сагласности потрошача, не предаје потрошачу образац за одустанак од уговора на даљину и уговора који се закључује изван пословних просторија, не изврши повраћај плаћеног износа који је примио од потрошача, као и трошкове испоруке у случају одустанка од уговора у законском року од 14 дана, врши директно оглашавање супротно одредбама закона, врши оглашавање путем средстава комуникације супротно одредбама закона, потрошачу не доставља пратећу документацију уз робу.

2. Заштита колективних интереса потрошача у посебном управном поступку

На почетку у српском праву, заштита колективних интереса потрошача, била је поверена суду у посебном парничном поступку. То је било нормирано Законом о парничном поступку из 2011. године¹¹ и Законом о заштити потрошача из 2010. године¹² (ЗЗП 2010). Наведени законски акт предвиђао је да поступак забране неправичних уговорних одредби и непоштеног пословања може покренути потрошач, што може урадити и удружење или савез потрошача због повреде колективних интереса потрошача. Удружења потрошача или њихови савези, на основу чл. 137 ЗЗП 2010 имала су овлашћења да поднесу захтев за заштиту колективних интереса, уз услов да испуњавају прописане законске захтеве за удружења потрошача, односно савезе. Одредбом чл. 140 ЗЗП 2010 било је регулисано да се на поступак заштите колективних интереса потрошача сходно примењују одредбе закона, којим се уређује парнични поступак, ако Законом о заштити потрошача није другачије предвиђено. Одредбе читаве главе 36 Закона о парничном поступку престале су да важе, одлуком Уставног суда.¹³ То је довело да заштита колективних интереса потрошача буде пребачена у посебан управни поступак регулисан

¹¹ Закон о парничном поступку, Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013- одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020.

¹² Закон о заштити потрошача, Сл. гласник РС, бр. 73/2010.

¹³ Одлуком Уставног суда РС I Уз-51/2012 од 23.05.2012. године, (Сл. гласник РС бр. 49/13), наведено је да се Законом регулише када ће један грађанскоправни спор имати карактер спора о колективним правима, а да нема ни упућујуће норме из које би се утврдило на које се спорове ове одредбе односе.

Законом о заштити потрошача из 2014. године (ЗЗП 2014).¹⁴ Законом о заштити потрошача из 2021. године (ЗЗП 2021), законодавац је приступио на исти начин, нормирајући посебан управни поступак заштите колективних интереса потрошача.

Иначе, у теорији је наведено да се на тај начин у наше право уводи „решење које одудара од решења у већини европских земаља у којима су за заштиту колективних интереса, између осталог и потрошача, предвиђени различити инструменти парничног процесног права.“¹⁵ Као и његов претходник, тако и ЗЗП 2021, дефинише колективни интерес потрошача позитивно и широко. Тако се колективни интерес одредбом чл. 170 ст. 1 ЗЗП – 2021. превасходно одређује као збир појединачних интереса. Ипак не може се подвући потпуна паралела између колективног интереса који је трансиндивидуални интерес и збира индивидуалних интереса. Управо се права и интереси колективитету додељују непосредно и нису збир појединачних права и интереса. У ст. 2 одредбе чл. 170, регулисана је повреда колективног интереса у случајевима када се повређују права у укупном броју потрошача, који је мањи од десет, уз услов да надлежни орган утврди да је дошло до повреде колективног интереса потрошача. При том се узима у обзир нарочито трајање и учесталост поступања трговца као и чињеница да ли такво поступање испољава негативне ефекте према сваком потрошачу у датој чињеничној ситуацији. Органима управе је и ЗЗП 2021 поверена заштита колективних интереса потрошача. Институционални носилац те заштите оличан је у министарству надлежном за послове трговине. На питања у вези са поступком заштите колективних интереса потрошача, која нису уређена ЗЗП 2021. примењује се Закон којим се уређује општи управни поступак. Реч је одступањима од правила општег управног поступка, односно о посебном управном поступку заштите колективних интереса потрошача. „У правном систему Републике Србије, постоје бројни посебни управни поступци у којима се у значајној мери одступа од многих правила општег управног поступка, у питању су одступања везана за најважнија питања управног поступка.“ Треба нагласити да ЗЗП 2021 предвиђа значајна одступања од опште управне процедуре, па га је требало ускладити са овим општим управним поступком. „Да оваква законска одредба по односу општих и управних поступака не би, као и до сада, остала без значајнијег утицаја на будућа правила посебних управних поступака, у Закону је изричито предвиђена обавеза усклађивања свих посебних управних поступака са општим управним поступком.“¹⁶ Тако Закон о

¹⁴ Закон о заштити потрошача, Сл. гласник РС, бр. 62/2014, 6/2016-др. Закон и 44/2018 – др. Закон.

¹⁵ Бабовић, Б., *Заштита колективних интереса потрошача*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2014, стр. 216.

¹⁶ Лончар З., Ј., *Посебни управни поступци*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2016, стр. 1235.

општем управном поступку предвиђа да поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним тим законом, а да се тиме не смањује ниво заштите права и правних интереса зајамчених тим законом.¹⁷ Анализом одредби ЗЗП 2021 долази се до закључака да одступања од правила општег управног поступка нису мала и да је законодавац желео да се на неке делове поступка заштите колективних интереса потрошача, примењују одредбе ЗУП-а. Приметно је да одредбе о покретању поступка и његовим учесницима у ЗЗП 2021 показују одређена одступања од ЗУП-а. Тако је покретање поступка по службеној дужности регулисано као прво. Министарство покреће и води поступак утврђивања повреде колективног интереса потрошача по службеној дужности, ако у поступку надзора, на основу достављених информација, иницијатива и других расположивих података, основано претпостави да неко чињење или нечињење учесника на тржишту, а посебно постојање неправичне уговорне одредбе угрожава или прети да угрози колективни интерес потрошача. Могуће је поступак за заштиту колективних интереса потрошача водити против трговца или удружења трговаца, чија су поступања у супротности са одредбама Закона о заштити потрошача или ако трговац или трговци уговарају неправичне уговорне одредбе. Прописано је да се поступак заштите колективног интереса може осим по службеној дужности, покренути и водити на основу захтева овлашћеног лица.¹⁸ Такође и ЗУП предвиђа да се поступак покреће захтевом странке или по службеној дужности. По службеној дужности поступак се покреће када је то прописом одређено или када орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес. Пре покретања поступка по службеној дужности, који није у интересу странке, орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и ако јесу доноси акт о покретању поступка. Ти акти, носе назив, примера ради налог или закључак. Чланом 174 ст. 3 и 4 ЗЗП 2021 је регулисано да се о покретању поступка заштите колективног интереса потрошача доноси закључак који нарочито садржи опис радњи или аката, који могу да представљају повреду колективног интереса потрошача, правни основ и разлог за покретање поступка. Против закључка о покретању поступка није дозвољена посебна жалба и не може се покренути управни спор.

Карактер управног поступка може бити такав да у њему учествује и више странака и то са супротним интересима.¹⁹

¹⁷ Закон о општем управном поступку – ЗУП, Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018-аутентично тумачење.

¹⁸ Чл. 172 ЗЗП 2021.

¹⁹ „Вишестраначки управни поступак подразумева да у поступку учествују две или више странака са супротним интересима. Овакви случајеви су изузетак у управном

Дакле, посве је неуобичајена ситуација да се у управном поступку једној странци признаје неко право, а другој утврђује обавеза. Када се поступак води по службеној дужности да би се странци утврдила нека обавеза, то се чини због јавног интереса. Треба подвући – управни поступак се не води „против странке“. Такав израз није ни у употреби у законском нормирању инспекцијског надзора иако у овом поступку може да дође до изрицања одређених санкција, с обзиром на то да се може утврдити постојање одређених незаконитости. Код нормирања законског уређења управне ствари, важно је напоменути то да је реч о неспорној животној ситуацији из које произилази да органи управе треба да донесу ауторитативно решење којим се одређеном субјекту може утврдити обавеза или неко право. Према Закону о управним споровима, управна ствар је „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.“²⁰ „Теоријски, као битна одредница управног акта, управна ствар се може разумети – као појединачна ванспорна животно ситуација од јавног интереса коју је на основу Закона неопходно непосредно и конкретно правно уредити, односно колективно усмерити њено правно уређивање. А јавни интерес је таква друштвена вредност коју држава сматра особито важном, па настоји да је на сваки начин (укључујући и правно нормирану претњу силом, а и саму принуду) досегне и заштити. Јавни интерес је суштинска потреба једне целине, својом важношћу надређена појединачним интересима грађана и организација. Она је неопходно уткана у остваривање зајамчених слобода и права грађана и њихових колективитета. Такође, значи незаобилазну претпоставку одвијања друштвеног живота на одређеној територији или /и има ниво битног услова несметаног рада државних органа и органа децентрализованих територијалних заједница. Отуда, остваривање појединачних (и групних) интереса, не сме да буде у супротности са јавним интересом.“²¹

Као што је наведено у управном поступку, предвиђена је солуција постојања тзв. вишестраначких управних ствари, где је реч о супростављености интереса више странака. Тада се може условно говорити о постојању одређеног спора. Наиме, ЗЗП 2021 регулише постојање спора између потрошача и трговца. Међутим спор је карактеристика судског поступка. Управни поступак, чак и кад странка крши закон не подразумева да је реч о спору. У поступку орган учествује да би обезбедио постојање и заштиту јавног интереса, овде у

поступку и веома ретко се дешавају у пракси. Супростављеност интереса двеју или више странака је нешто што се подразумева у парници, али је потпуно нетипично за управни поступак. При томе, супростављеност двеју или више странака може да буде двоструко изражена. С једне стране, имамо контрарне, а са друге стране, коледирајуће странке“- Милков Д., *Управно право II- Управна делатност*, Нови Сад, 2017, стр. 121.

²⁰ Чл. 5 Закона о управним споровима – ЗУС.

²¹ Томић З., Р., *Оштите управно право*, Београд, 2018, стр. 206-207.

конкретном случају поштовање права потрошача. Због тога што се Закон не поштује од стране трговца, односно исти се крши, надлежно ће министарство покренути поступак. Оно би то учинило и кроз своја надзорна овлашћења. С обзиром да се у оба закона (ЗЗП 2014 и ЗЗП 2021) наводи да се поступак води против трговца, то доводи до закључка да је реч о поступку који је по својој природи ближи судским поступцима (парничном поступку), а не у управном. Дакле, није својствено да поступак за заштиту колективног интереса потрошача буде у надлежности управе, већ је својственије да то буде регулисано у судској парничној процедури. Било како било, овај поступак би с обзиром на позитивноправно решење могао бити окарактерисан као посебни управни поступак, на који се ЗУП примењује сходно. По ЗЗП 2021 за покретање поступка заштите колективних интереса потрошача, овлашћена су њихова евидентирана удружења. У овом Закону, страначко својство је уже одређено, с обзиром да је признато само подносиоцу захтева и лицу против кога се води поступак. С друге стране, ЗУП је шире одредио активно легитимисана лица, односно странке у смислу навођења, да то може бити свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход тока поступка.²²

Својство странке могу имати и заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности организованих сагласно прописима.²³ ЗУП-ом је предвиђена солуција подношења захтева за признање својства странке као и ЗЗП 2021. Трговци поводом чијих чињења или пропуштања се води поступак, као и подносиоци захтева за заштиту колективног интереса потрошача, имају својство странке у оваквом поступку. Својство странке немају подносиоци иницијативе за испитивање повреде колективних интереса потрошача, даваоци информација и података, стручна лица и организације, чије се анализе користе у поступку, као ни други државни органи и организације који са министарством сарађују у току поступка. Када је реч о регулаторним телима, она без обзира што представљају државне субјекте се налазе у неповољнијем положају у односу на евидентирана удружења потрошача. Наиме, регулаторна тела у поступку заштите колективних интереса потрошача имају третман као подносиоци иницијативе, односно даваоци информација. Дакле, немају својство странке у поступку, већ су изједначена са положајем подносиоца представке код инспекцијског надзора. Евидентирана удружења потрошача, с друге стране имају све процесне гаранције у вези са активним учешћем у поступку и извођењем доказа.

Најприметнија разлика заштите колективних интереса потрошача од поступка инспекцијског надзора, лежи у чињеници да против решења министарства удружење може да употреби одговарајућа правна средства. У ЗЗП 2021. а тако је било и у претходном законском решењу, нормира се које одлуке у поступку заштите колективног интереса потрошача може да донесе

²² Чл. 44 ст. 1 ЗУП.

²³ Исто.

надлежно министарство.²⁴ Ту су очевидна одступања од одредаба ЗУП-а. Међутим постоје сличности са одредбама Закона о инспекцијском надзору. Министарство решењем у случају утврђења да постоји повреда одлучује о постојању повреде и одређивању мера. Исто решење садржи рок за спровођење изречене мере.²⁵ Предвиђена је могућност покретања управног спора, с обзиром да је ово решење коначно у управном поступку. ЗЗП 2021 нормира мере заштите колективних интереса потрошача. Тако, ако је утврђено постојање повреде колективног интереса, одређују се мере заштите истог, којом може да се наложи лицу против кога је вођен поступак да предузме одређено понашање или да му се забрани одређено понашање, а нарочито да: а) прекине са кршењем одредба закона којим се угрожава колективни интерес потрошача и уздржи се од будућег кршења, б) отклони утврђену неправилност, в) без одлагања обустави уговарање неправичних уговорних одредаба. Поредиши решење ЗЗП 2021 у односу на решење ЗЗП 2014 запажа се да је регулисано само одлагање обуставе неправичних уговорних одредби без спомињања да је неопходно да се престане са вршењем непоштене пословне праксе. Министарству још стоји на располагању да трговцу наложи да га у утврђеном року извести о спровођењу изречених мера. Решење којим се одређују мере заштите колективних интереса потрошача, објављује се на интернет страници министарства. То се чини због важности интереса који се у оваквом поступку штите. Своју примену одредбе ЗУП-а налазе када решењем треба одлучити да повреде нема, то јест када је захтев за заштиту колективних интереса потрошача поднело неовлашћено лице. У случају подношења захтева од стране неовлашћеног лица, исти се одбацује. ЗЗП 2021 предвиђа могућност изрицања привремене мере. Тако, ако постоји опасност од наступања штетних последица, по права интересе потрошача, Министарство на предлог подносиоца захтева може да наложи престанак вршења одређених радњи, односно обавезу предузимања радњи којима се спречавају, односно отклањају штетне последице. Привремена мера може максимално да траје до доношења решења у поступку заштите колективног интереса потрошача. Давање корективне изјаве трговца може да доведе до прекида поступка заштите колективног интереса потрошача. Наиме, трговац указује да више неће наставити радњу или акт којим се штети колективном интересу потрошача. Сам прекид поступка у оваквом случају најдуже траје три месеца. Када је реч о ЗУП-у прекид поступка се помиње код решавања претходног питања. Министарство наставља поступак ако странка против које се води поступак не испуни или прекрши преузете обавезе пре истека рока од три месеца. Министарство ће међутим, обуставити поступак уколико странка против које се води поступак испуни преузете обавезе у прописаном року.

²⁴ На основу Закона о министарствима из 2020 (Сл. гласник РС, бр. 116 од 22. октобра 2022.) надлежно је Министарство спољне и унутрашње трговине.

²⁵ Вид. чл. 175 ЗЗП 2021.

Мере за отклањање незаконитости одређене су Законом о инспекцијском надзору. Инспектор уколико открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта указује на незаконитост истом и опомиње га због тога, а у складу са овлашћењима прописаним у посебном закону налаже или предлаже мере и оставља примерен рок за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза. То се уноси у записник о инспекцијском надзору. Дужност је надзираног субјекта да писано обавести инспектора о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложене, односно предложене, да ли је отклонио незаконитост и штетне последице и испунио прописане обавезе. У случају да је поступљено по свим сугестијама инспектора, односно ако је у најширем смислу те речи дошло до отклањања незаконитости, инспектор ће окончати поступак у складу са чл. 37 ст. 2 Закона о инспекцијском надзору. Инспектор је овлашћен, а ради утврђивања да ли су благовремено предузете наложене, тј. предложене мере, незаконитост и штетне последице отклоњене и прописане обавезе испуњене од надзираног субјекта тражи да уз обавештење приложи документацију, односно други материјал из кога је видљиво да су утврђена незаконитост и њене штетне последице отклоњене, а прописане обавезе испуњене. Када надзирани субјект у остављеном року не предузме мере које су му наложене, односно предочене, не отклони незаконитости и штетне последице и не испуни прописане обавезе, инспектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза. Истовремено инспектор може изрећи више мера за отклањање незаконитости.

Долази се до закључка да постоји сличност између института корективне изјаве и мера за отклањање незаконитости у Закону о инспекцијском надзору. Због тих сличности које имају мере за отклањање незаконитости по Закону о инспекцијском надзору у односу на мере заштите колективног интереса, констатујемо да би надлежна инспекција могла да води поступак заштите колективног интереса потрошача.

Још једном треба нагласити да је управноправна заштита колективних интереса потрошача у управном поступку ужа од судске заштите колективног интереса потрошача. Због тога је Закон оставио могућност да потрошач поред покретања или вођења поступка има право да пред надлежним судом покрене поступак за поништај или утврђивање ништавости уговора, односно да пред судом покрене други поступак захтевајући остварење својих права.

Министарство може да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка надлежном органу када утврди да је дошло до повреде колективног интереса потрошача и да је истовремено остварено неко од бића казненог дела прекршаја на основу ЗЗП 2021.

3. Инспекцијски надзор као институционални вид заштите права потрошача

Сматрамо да је у раду потребно обратити пажњу на управни надзор и инспекцијски надзор и у теоријском смислу, али пре тога одредити сам појам надзора, односно контроле. Реч је о односу између два субјекта, једног који назире, односно контролише и другог који је контролисан и надзиран. У тој релацији једна страна је активна и то је субјект који контролише, а она страна која је надзирана, односно контролисана, налази се у пасивном положају. У теорији се наводи да је „контрола по правилу накнадна активност, јер се оцењивање туђе делатности врши тек након што је та делатност извршена. Међутим, могуће је да се у одређеним случајевима изврши контрола пре него што се извесни акти доставе субјектима којима су намењени и та контрола је најчешће интерног карактера, представља тзв. претходну контролу и обично не искључује и накнадну (екстерну) контролу ... Сврха контроле је оптимизација остваривања постављених циљева. То подразумева могућност вршења утицаја на контролисаног субјекта. Наиме, контрола омогућава да се открију почињене грешке и да се, уколико је то фактички могуће, отклоне. Према томе, контрола није сама себи циљ него служи одређеној интервенцији, како би се уочене грешке отклониле. У противном, могуће је само репресивно деловати, ако грешка не може да се отклони, применом одређених санкција. Контрола има и велико превентивно дејство јер утиче на свест контролисаних субјеката, који, знајући за могућност вршења контроле и евентуалне негативне последице, настоје да свој рад сведу у предвиђене оквире“.²⁶ Говорећи о управном надзору, наглашавамо да је то један од видова управне делатности у којој долази до изражаја ауторитативно управно поступање. Ослонцем на вршиоца надзора, појам управног надзора, дефинише и Предраг Димитријевић. Овај аутор запажа да се у теорији управног права прави разлика између управног надзора и контроле управе. Он у том смислу управни надзор одређује као врсту контроле коју врши управа. По његовом мишљењу „суштина управног надзора је да се врши надзор над применом Закона у одговарајућој области и то: надзор над законитошћу рада, надзор над законитошћу аката и инспекцијски надзор.“²⁷ Са формално органског становишта, управни надзор се може дефинисати, подразумевајући под тим вршиоце управног надзора. Тај надзор у српском правном систему обављају надлежни државни органи управе. У материјалном погледу, код управног надзора нагласак је на надзорним овлашћењима. Међутим ваља приметити да се позитивноправним прописима управни надзор не помиње као један од основних задатака државне управе. Закон о државној управи из 2005. године, као један од основних задатака управе наводи инспекцијски надзор, а не управни надзор. Ипак, постоје прописи у појединим

²⁶ Милков Д., *Управно право III – Контрола управе*, Нови Сад, 2013, стр. 8-9.

²⁷ Димитријевић, П., *Управно право – Општи део I*, Ниш, 2008, стр. 62-63.

сферама друштвеног живота који међу својим одредбама имају и оне које се односе на управни надзор. Управни надзор не може бити сведен само на инспекцијски надзор, без обзира на то што није споменут у Закону о државној управи. Невенка Бачанин, инспекцијски надзор дефинише као управни надзор (боље речено један од видова управног надзора) у правном систему Републике Србије, који се своди на целину „активности органа државне управе којима они испитују спровођење закона и других прописа, непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере за које су овлашћени. Он се уређује посебним законом и представља облик правног надзора, који се врши управним овлашћењима од стране органа државне управе над неауторитативним активностима контролираних субјеката.“²⁸

Инспекцијски надзор је све до 2015. године био предвиђен између осталог и чланом 18 Закона о државној управи, у којем се једном уопштеном формулацијом наводи да „њиме органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа, непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора изричу мере на које су овлашћени.“²⁹ Наглашавамо да инспекцијски надзор представља један од видова заштите појединачних и колективних интереса потрошача. Његов појам и циљ одређени су чланом 2 Закона о инспекцијском надзору, где се наводи да је инспекцијски надзор „посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по Законом и другим прописом заштићена добра права и интересе. Инспекцијском надзору уподобљавају се други облици надзора и контроле, чијим вршењем се испитује примена закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта, које врше органи из става 1. овог члана и други субјекти са јавним овлашћењима, у складу са посебним законом.“ Две су фазе на које се може разделити поступак инспекцијског надзора: прва је контрола примене закона од физичких и правних лица, а друга фаза је контрола примене закона од стране органа управе. Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и зависно од резултата самог надзора изричу мере за које су овлашћени. Када је реч о организационом аспекту, инспекцијски надзор поверава се посебним органима државне управе

²⁸ Бачанин, Н., *Управни надзор у правном систему Републике Србије*, Правни живот, бр. 11/2009, стр. 100.

²⁹ Члан 18 Закона о државној управи, Сл. гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. Закон.

и то су најчешће инспекторати, а они се такође најчешће налазе у саставу основног органа државне управе, а то је министарство. Тако се Законом о инспекцијском надзору наводи да је инспекција орган у саставу, унутрашња организациона јединица или инспектори органа државне управе, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или другог субјекта са јавним овлашћењима, која врши инспекцијски надзор.³⁰ Као посебно овлашћена лица инспектори врше инспекцијски надзор, употребљавајући та овлашћења у инспекцијском поступку као посебно прописаном поступку. Према Закону о министарствима из 2022. године, надлежност у области заштите потрошача раздјељена је на неколико министарстава, за разлику од претходног Закона где је та надлежност припадала Министарству трговине, туризма и телекомуникација. Наиме, законски је предвиђено да надлежна министарства обављају послове државне управе који се односе на функционисање тржишта, стратегију и политику развоја, трговине у унутрашњу трговину, промет робе и услуга, заштиту потрошача, инспекцијски надзор у области трговине, туризма и телекомуникација, као и друге послове одређене законом. Сам поступак инспекцијског надзора нормиран је, као што је већ помињано Законом о инспекцијском надзору из 2015. године, којим су уређени садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор (чл. 1 Закона о инспекцијском надзору).³¹

Чланом 18 наведеног Закона, предвиђено је да се поступак инспекцијског надзора покреће и води по службеној дужности и захтевом надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора, као и захтевом другог лица којим је посебним законом признато својство странке у поступку. Код оцене о постојању разлога за покретање поступка по службеној дужности, инспектор узима у обзир представке као и упозорења надлежних органа. Представке имају дејство иницијативе за покретање поступка, а притом подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку, који се може покренути на основу те иницијативе. Када је процењен незнатан ризик или је по среди злоупотреба права, у таквој ситуацији инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке. Уручење налога за инспекцијски надзор од стране инспектора надзираном субјекту отпочиње поступак инспекцијског надзора. Инспектор сачињава записник о овом надзору. Записник се доставља надзираном субјекту у року од осам дана од завршетка инспекцијског надзора, с тим да овлашћено лице надзираног субјекта може да одбије пријем записника, што ће инспектор констатовати у писменом облику и у записнику навести разлоге због чега је дошло до одбијања пријема записника.

³⁰ Чл. 3 ст. 1 тач. 1 ЗУП.

³¹ Закон о инспекцијском надзору, Сл. гласник РС, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018.

Предвиђено је такође да надзирани субјект има право да у писаном облику стави примедбе на записник о инспекцијском надзору у року од пет радних дана од његовог пријема. Поступајући по примедбама на записник инспектор може да измени предложену или наложену односно изречену меру или да одустане од ње. Инспектор решењем одлучује о мерама које су управљене према надзираном субјекту. Тако неће донети решење или закључак уколико у току вршења инспекцијског надзора нису утврђене незаконитости, неправилности и одређени недостаци. Тада ће поступак инспекцијског надзора бити окончан, тако што ће надзираном субјекту бити достављен записник у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању. Захтев за окончање поступка инспектору може упутити и надзирани субјект у ситуацији када инспекцијска служба „ћути“, односно ако надлежни инспектор не донесе решење по истеку дана окончања инспекцијског надзора, одређеног у налогу за инспекцијски надзор, односно по истеку законског рока за доношење решења. По законској претпоставци, следећа ситуација се сматра обустављањем поступка, када инспектор не поступи по захтеву у року од осам дана од подношења захтева, односно да нису пронађене незаконитости у пословању и поступању надзираног субјекта у року од 15 дана од дана доставе писаног решења може се изјавити жалба инспектору која има суспензивно дејство. Другостепени орган има улогу корекције поступања инспектора приликом вршења инспекцијског надзора у ситуацији када је првостепена одлука већ једанпут поништена. У том случају другостепени орган сам решава управну ствар, што значи да неће опет поништити и упутити предмет инспекцији на поновни поступак. Другостепена одлука која је донета по жалби је коначна и против ње је могуће водити управни спор. Законски је нормирано да у поступку инспекцијског надзора инспектор поступа сагласно начелима или правилима поступка којима је уређен општи или управни поступак. Ради се о односу између посебног управног поступка, а то је инспекцијски поступак и општи управни поступак, уз примену максиме *lex specialis derogat legi generali*. Такође у обзир долази и примена правила општег управног поступка у оним случајевима када посебним законом, а овде је реч о Закону о инспекцијском надзору поједина питања нису регулисана. Ту се ради о примени начела супсидијарности. Ваља напоменути још једном да је инспекцијски поступак посебан управни поступак који је с једне стране регулисан Законом о инспекцијском надзору, а с друге Законом о општем управном поступку. Чланом 3. Закона о општем управном поступку је нормирано: 1) овај закон примењује се на поступање у свим управним стварима; 2) поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са осталим начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајамчених овим законом. Пропуст је законодавца што чл. 3 Закона који гласи: „Општи и посебни управни поступак“ у овде цитираној норми није наведено директно ни општи ни

посебни управни поступак. Треба имати у виду да је нови Законом о општем управном поступку донет после Закона о инспекцијском надзору, који је питање односа инспекцијског поступка и општег управног поступка регулисао ослањајући се на норме претходног Закона о општем управном поступку из 1997. године. Такође, ваља нагласити да се нови Закон о општем управном поступку у многим значајним сегментима разликује од свог претходника.

4. Уместо закључка

Интенција постојања различитих видова колективне заштите потрошача је у томе да се на најефикаснији начин регулише проблем у пракси, а који доводи до повреде права потрошача. Производ који је стављен на тржиште у великом броју примерака који има одређене недостатке може да причини штету великом броју потрошача, а интерес свих њих је да се штета отклони. Када је вредност купљеног производа мала, нема посебног интересовања једног потрошача да заштиту остварује пред судом или органом управе, с обзиром на то да је и вредност спора мала. Реч је о неповољној ситуацији по потрошаче и истовремено фаворабилној по саме трговце да понављају непоштenu пословну праксу. С друге стране и трговци се могу придржавати правила и то је најчешћи случај у пракси. Ова група савесних трговаца је у незавидној позицији у односу на оне који су несавесни, јер нису санкционисани, а они такође остварују профит на тржишту.

Министарство које је надлежно за колективну заштиту потрошача, а коју спроводи кроз управни поступак и у коме утврђује одређено пословање које спада у недозвољене радње трговца, које погађају одређену групу потрошача, означава такво понашање као повреду интереса уз изрицање управне мере. Овакво поступање треба да буде супститут некадашње колективне тужбе. Предност управног поступка у односу на парнични требала би да буде ефикасност и економичност. Једном утврђено понашање трговца као повреда колективног интереса делује ка свим потрошачима, па у случају да понове такву праксу, остали се могу придружити већ утврђеној повреди која се сада директно санкционише уз помоћ инспекцијског надзора, без потребе да се испитује у конкретном случају. Колективна заштита бива беспредметна уколико потрошачи и поред установљене повреде колективног интереса, се онда упућују на управни поступак. Таква колективна заштита се суштински изједначава са индивидуалном. Тако поступање органа управе сведочи о дефицитарности институционалног карактера, у првом реду непрепознавању колективног интереса потрошача.

*Milan Rapajić, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECTS OF CONSUMER PROTECTION IN SERBIAN LAW

Summary

In the work, the author pays attention to the administrative and legal aspects of consumer rights protection in Serbian law. Namely, the protection of consumer rights can be divided into public law and private law forms. In that division, administrative legal protection of consumer rights is included in public law forms. It is pointed out the already stated position in theory that one of the differences between administrative and judicial protection of consumers is the fact that the administrative authority has greater freedom in interpreting the protection goals, and at the same time, greater responsibility for the implementation of the goals. However, the views on the shortcomings of the administrative legal protection of consumer rights were also pointed out. In the Serbian legal system, the protection of the collective interests of consumers is entrusted to the administrative body in a special administrative procedure. This procedure shows quite a few deviations from the general administrative procedure.

The advantage of the administrative procedure compared to the civil procedure should be efficiency and economy. Once established, the trader's behavior as a violation of the collective interest affects all consumers, so in case they repeat such practice, the others can join the already established violation, which is now directly sanctioned with the help of inspection supervision, without the need to be examined in a specific case. Inspectional supervision is reduced to the totality of activities of state administration bodies by which they examine the implementation of laws and other regulations, through direct insight into the operations and actions of natural and legal persons and, depending on the results of the supervision, pronounce the measures for which they are authorized. It is regulated by a special law and is a form of legal supervision, which is carried out with administrative powers by state administration authorities over non-authoritative activities of controlled subjects. The paper indicates that inspection supervision is an institutional form of consumer rights protection.

Key words: *administrative and legal aspects; protection of collective interests of consumers; administrative procedures; inspection supervision.*

Литература

- Бабовић, Б., *Заштита колективних интереса потрошача*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2014.
- Бачанин, Н., *Управни надзор у правном систему Републике Србије*, *Правни живот* бр. 11/2009.
- Димитријевић, П., *Управно право – Општи део I*, Ниш, 2008.
- Иванчевић, К., *Специјализовани омбудсман за заштиту потрошача*, *Право и привреда*, бр. 4-6/2013
- Јованић, Т., *Основне поставке регулације с циљем заштите потрошача*, *Правни живот* бр. 10/2004.
- Јованић, Т., *Управноправна заштита потрошача*, *Анали Правног факултета у Београду* бр. 2/2013.
- Копрић, И., Марчетић, Г., Муса, А., Ђулабић, В., Лалић-Новак, Г., *Управна знаност – јавна управа у сувременом еуропском контексту*, Загреб, 2016.
- Лончар З., Ј., *Посебни управни поступци*, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2016.
- Милков, Д., *Специјализовани омбудсмани*, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр.3/2007.
- Милков Д., *Управно право II- Управна делатност*, Нови Сад, 2017.
- Милков Д., *Управно право III – Контрола управе*, Нови Сад, 2013.
- Мораит, Б., *Облигационо право – књига прва*, Бања Лука, 1997.
- Томић З., Р., *Опште управно право*, Београд, 2018.