

*Др Јована Брашић Стојановић, асистент са докторатом  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 342.726-057.187  
DOI: 10.46793/XIXMajsko.877BS*

## **УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ЕКОНОМСКОГ ИНТЕРЕСА И ЗАШТИТА КОРИСНИКА\***

### **Резиме**

*У модерним економским системима све већи значај добијају услуге од општег економског интереса. Поред чињенице да се пружају у стратешки значајним областима, да је неопходно постићи континуираност у њиховом стварању и омогућити једнаку доступност свим потрошачима, снабдевање услугама од општег економског интереса захтева велика иницијална улагања наспрам којих не стоји довољна рентабилност. Стога, интервенција државе у области услуга од општег економског интереса постаје нужна. Услуге од општег економског интереса, уз непосредно или посредно присуство државе, пружају економски моћни трговци што врло често потрошаче ставља у инфериоран положај приликом остваривања њихових права. Имајући у виду наведено, аутор у раду анализира услуге од општег економског интереса, бави се њиховим дефинисањем, регулативом на националном нивоу и нивоу Европске уније, а у контексту заштите потрошача.*

***Кључне речи:** услуге, општи економски интерес, државна интервенција, заштита потрошача.*

### **1. Уводна разматрања**

Убрзани развој информатичког друштва, технолошки прогрес и перманентан напредак науке допринели су изградњи економских система у којима круцијалан значај за привредни напредак имају услужне делатности. Услуге, које су се некада сматрале луксузним, данас попримају карактер фундаменталних за функционисање човека и привреде. Пружање услуга којима се постиже остваривање општег интереса данас заправо значи задовољавање основних потреба појединаца, омогућавање ефикасног деловања тржишних

---

\* 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.

закона и постизање одрживог развоја. Економски карактер у пружању ових услуга сврстава их у посебну категорију, која је обележена читавим низом специфичности услед комплексности односа који настају њиховим стварањем.

Велика почетна улагања, оскудност ресурса неопходних за њихово стварање, заштита животне средине и људских права, као и социјална осетљивост и потреба међусобне помоћи, изискују да услуге од општег економског интереса претежно буду у рукама државног апарата. Упркос либерализацији тржишта и настојањима ка јачању тржишне конкуренције, јавни интерес ипак ствара потребу да ако не у улози пружаоца услуга од општег економског интереса, онда макар у улози контролора, држава буде заступљена у овој сфери. У овакве услуге убрајају се телекомуникационе услуге, услуге снабдевања електричном енергијом, услуге снабдевања топлотном енергијом, услуге водоснабдевања, услуге јавног превоза, поштанске услуге, комуналне услуге, услуге електронских комуникација и друге услуге.

Услуге од општег економског интереса пружају се континуирано, по правичној цени, уз једнаку доступност и под истоветним условима свим потрошачима. Пружаоци ових услуга најчешће су економски моћне и јаке компаније, у којима често и сама држава има одређено власничко учешће или пак суфинансирањем доприноси њиховом пословању услед чињенице да се обезбеђују у областима које захтевају велика иницијална улагања и разрађену и сигурну инфраструктурну мрежу. Трипартитност односа који подразумева заинтересованост пружаоца услуга, потрошача и државе намеће потребу за изградњом адекватног институционалног оквира који регулише услуге од општег економског интереса, обезбеђује сигурно пословање пружаоца услуга, заштиту потрошачких права и јавни, односно општи интерес ставља испред интереса појединачних економских и некономских субјеката.

## **2. Дефинисање услуга од општег економског интереса**

Услуге од општег економског интереса обезбеђују се у секторима од виталног значаја за становништво, континуирано и уз учешће државе у њиховом снабдевању. Ова област од посебног је значаја и на нивоу Европске уније, пре свега са становишта правила о конкуренцији. Либерална доктрина о невидљивој руци тржишта и саморегулишућим механизмима за обезбеђивање добара и услуга још једном није наишла на одобравање. Наиме, значај области у којима се пружају и потреба да квалитет и доступност услуга буде једнака за све потрошаче без обзира на удаљеност и економски статус, указује на важност државне интервенције у привредни живот. Стога, како правницима, тако и економистима, ова област постаје посебно занимљива.

У појмовно одређење услуга од општег економског интереса важно је поћи од поделе услуга од општег интереса на оне економског и некономског карактера. Наиме, ранијих година разлика је била кристалнија јер је пружање услуга од општег интереса које имају економски карактер поверавано јавним

предузећима, док су услуге од општег интереса неекономског карактера биле у рукама установа. Данас није увек могуће препознати које то услуге од општег интереса имају комерцијални карактер је су приватни и јавни сектор у њиховом обезбеђивању све више испреплетани. Најчешће услуге од општег економског интереса јесу телекомуникационе услуге, електронски сервиси, водоснабдевање, поштанске услуге, јавни превоз, док услуге од општег интереса неекономског карактера јесу здравствене услуге, услуге социјалног осигурања и друге. Разлика између услуга од општег интереса економског и неекономског карактера посебно је значајна са аспекта права Европске уније имајући у виду да услуге од општег интереса неекономског карактера нису у надлежности органа уније већ у искључивој надлежности држава чланица.<sup>1</sup> Само су услуге од општег економског интереса регулисане тржишним правилима Европске уније.<sup>2</sup> Такво стање ствари даље нам указује да је управо ово област права у којој постоји интеракција између права држава чланица, које својим прописима предвиђају услуге од општег економског интереса и европског права, коме потом када се пружају на унутрашњем тржишту се ове услуге подвргавају.<sup>3</sup>

Под услугама од општег економског интереса подразумевају се услуге економске природе које јавна власт конкретне државе препознаје као специфичне и од посебног значаја за друштво и појединца, а које тржиште не може самостално обезбедити, или барем не у обиму, квалитету и под условима које захтева појединац, већ је нужна интервенција државе.<sup>4</sup> Услуге од општег економског интереса обухватају оне услужне делатности које се стварају и пружају ради добробити читаве друштвене заједнице. Реч је заправо о областима које имају витални значај за свакодневно функционисање како појединца, тако и привреде. Карактер универзалности ове врсте услуга наметнуо је нови темпо живота, убрзани развој информатичког друштва, техничко-технолошки прогрес и савремена научна достигнућа, који оно што се некада сматрало луксузом једним потезом претварају у неопходност. Како је данас готово немогуће замислити живот без телекомуникација, мобилне телефонije, електронских сервиса, самим тим електричне енергије и сличног, постаје сасвим јасно зашто су услуге од општег економског интереса добиле

---

<sup>1</sup> Шокињов, С., *Услуге од општег економског интереса*, Зборник радова: XXI век - век услуга и Услужног права, књ. 13, Крагујевац, 2022, стр. 108.

<sup>2</sup> Сокол, Т., Станичић, Ф., *Услуге од нпег господарског интереса у праву Европске уније и хрватски регулаторни оквир у одабраним управним подручјима*, Зборник ПФЗ, вол. 69, бр. 5-6/2019, стр. 803.

<sup>3</sup> Legnaioli, M., *The emergence of New Economic Governance and its impact on Services of General Economic Interest*, Perspectives on Federalism, Vol. 7, issue 3, 2015, p. 100.

<sup>4</sup> Pesaresi, N., Sinnaeve, A., Guigue-Koeppen, V., Wiemann, J., Radulescu, M., *The New State Aid Rules for Services of General Economic Interest (SGEI)*, p. 1, доступно на: [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-04/SGEI\\_competition\\_policy\\_newsletter\\_2012\\_1\\_en.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-04/SGEI_competition_policy_newsletter_2012_1_en.pdf) (datum posete 1.4.2023).

карактер универзалности. Ово својство услуга од општег економског интереса настаје увођењем обавезе пружања услуге на територији читаве државе, независно од рентабилности њеног пружања за трговца.<sup>5</sup> Такво стање ствари даље имплицира чињеницу да услуге од општег економског интереса карактерише и обавезност.<sup>6</sup> Имајући у виду да се њима задовољавају основне потребе човека и друштва, пружаоци услуга од општег економског интереса дужни су да их пруже свима који то захтевају, под једнаким условима, без обзира на географску дистанцу и финансијски статус корисника.

Економски карактер ових услуга извире из чињенице да се и оне, као и свака друга роба, набављају на тржишту, у процесу размене, на коме се формира и њихова цена. Иако служе задовољавању општег интереса ове услуге нису бесплатне. Напротив, услуге од општег економског интереса пружају се на тржишту, под профитабилним условима.<sup>7</sup> Плаћањем накнаде за уживање користи од ових услуга потврђује њихов комерцијални карактер.<sup>8</sup> Међутим, оно што је важно напоменути јесте да се цена ових услуга никада не формира потпуно слободно деловањем тржишних закона јер накнада за коју се оне пружају мора бити правична, приступачна свим корисницима. Следствено томе, пружање услуга од општег економског интереса, није превише рентабилно, односно исплативо, док су иницијална улагања веома висока и поред огромног почетног капитала захтевају и разгранату инфраструктурну мрежу, постављену на сигурним темељима, тако да омогућава пружање услуге у сваком моменту. У таквим околностима, ради задовољења фундаменталних потреба, интервенција државе постаје не само неопходна, већ и оправдана. Иако и даље постоје уверења да се појединачни интерес најбоље може задовољити кроз обезбеђивање добара и услуга путем тржишних механизма, важност ових услуга за неометано функционисање појединца и привреде, учешће државе у привредном животу чини нужним.<sup>9</sup>

Пружање услуга од општег економског интереса, услед значаја и остваривања како економских, тако и политичких циљева, у надлежности је државе која их мора учинити доступним читавом становништву, под једнаким условима.<sup>10</sup> У складу са тим, држава оснива предузећа која пружају услуге од општег економског интереса или суфинансирањем учествује у њиховом

---

<sup>5</sup> Мићовић, М., *Универзални сервис као основно људско право*, Зборник радова: Услуге и услужна правила, Крагујевац, 2016, стр. 4.

<sup>6</sup> Шокињов, С., *нав. чланак*, стр. 111.

<sup>7</sup> Klarić, M., *Role of regulatory bodies on energetic markets of European Union*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 50, бр. 4/2013, стр. 866.

<sup>8</sup> Шокињов, С., *нав. чланак*, стр. 109.

<sup>9</sup> *Services of general economic interest exclusion*, Understanding competition law, Competition law 2004, p. 10., доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/284403/ofit421.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284403/ofit421.pdf) (datum posete 7.4.2023).

<sup>10</sup> Мићовић, М., *нав. чланак*, стр. 5.

пословању и на тај начин омогућава да се оствари универзални карактер услуга од општег економског интереса. Константно присуство државе, непосредно или посредно, омогућава да услуге од општег економског интереса буду свима не само доступне, већ континуирано допремљене. Заправо, у последње време све више се бележи раст броја услуга које се обезбеђују од стране државе, раст броја корисника ових услуга, а самим тим и раст продуктивности.<sup>11</sup> Услуге од општег економског интереса важан су фактор за егзистенцију појединца и друштва у целини, од значаја су за ефикасно функционисање привреде и од виталног значаја и за комерцијалне и појединачне кориснике.<sup>12</sup>

### **3. Правни оквир услуга од опште економског интереса у Републици Србији**

Правни оквир којим се регулишу услуге од општег економског интереса у Републици Србији чине Закон о заштити потрошача<sup>13</sup>, Закон о јавним предузећима<sup>14</sup>, Закон о контроли државне помоћи<sup>15</sup>, као и читав низ секторских закона којима се уређују појединачне, конкретизоване услуге од општег економског интереса. Поред законских прописа, од значаја је и Уредба о условима и критеријумима усклађености државне помоћи у облику накнаде за обављање услуга од општег економског интереса Владе Републике Србије<sup>16</sup>, као и општа акта покрајина и локалних самоуправа којима се подстиче пружање услуга овог типа. Носећи правни пропис јесте Закон о заштити потрошача, који поред одређења појма услуге од општег економског интереса, у посебном поглављу, члановима од 82. до 92. уређује међусобни однос потрошача и трговца, предвиђајући њихова права и обавезе, а која се ближе уређују посебним уговором о пружању услуга од општег економског интереса који закључују потрошач и трговац.

Према слову закона, као услуге од општег економског интереса одређују се оне чији квалитет, услове пружања или цену уређује или контролише државни орган или други носилац јавних овлашћења, посебно због огромне вредности иницијалних улагања, ограничености и реткости ресурса потребних за њихово пружање, одрживог развоја, друштвене солидарности и потребе за уједначеним

---

<sup>11</sup> Стиглић, Ц., *Економија јавног сектора*, Београд, 2008, стр. 202.

<sup>12</sup> Благојевић, М., Марковић, Д., *Стање тржишта поштанских услуга са аспекта последица либерализације*, XXXVIII Симпозијум о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају – PosTel, Београд, 2020., стр. 141.

<sup>13</sup> Закон о заштити потрошача Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 88/2021.

<sup>14</sup> Закон о јавним предузећима Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 15/2016 и 88/2019.

<sup>15</sup> Закон о контроли државне помоћи Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 73/2019.

<sup>16</sup> Уредба о условима и критеријумима усклађености државне помоћи у облику накнаде за обављање услуга од општег економског интереса Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 99/2021.

регионалним развојем, а у сврху задовољења општег друштвеног интереса.<sup>17</sup> Под услугама од општег економског интереса законодавац подразумева услуге из области енергетике, водоснабдевања, пречишћавања атмосферских и отпадних вода, услуге јавног превоза путника, у домаћем линијском саобраћају, услуге електронских комуникација, поштанске услуге, услуге управљања комуналним отпадом, управљања гробљима и сахрањивања, управљањем простором опредељеним као јавна паркиралишта, пружање димничарских услуга и друге услуге.<sup>18</sup> Услуге од општег економског интереса, обавезност њихове испоруке и континуираност у пружању, указују да се њиховим обезбеђивањем заправо задовољава једно од основних права потрошача, право на задовољавање основних животних потреба. Посебно поглавље Закона о заштити потрошача, које обухвата читав низ одредаба, бави се питањима правне заштите корисника услуга од општег економског интереса, односно предвиђа међусобна права и обавезе потрошача и трговца.

Закон о контроли државне помоћи садржи одредбе којима се уређују услови под којима се накнада за пружање услуга од општег економског интереса неће сматрати државном помоћи, а који при томе морају бити кумулативно испуњени.<sup>19</sup> Овим законским прописом није обухваћено појмовно одређење услуга од општег економског интереса, а одредбе које се односе на ову област усаглашене су са регулативом услуга од општег економског интереса у праву Европске уније.

Услуге од општег економског интереса у одређеној мери су предмет регулација и Закона о јавним предузећима сходно чињеници да најчешће ове услуге и пружају јавна предузећа, основана од стране државе. Чланом 2., ставом 1. Закона о јавним предузећима одређују се делатности од општег интереса кроз енумерацију области које се уређују секторским законима, а у којима се пружање услуга има сматрати услугама од општег интереса.<sup>20</sup> Истим чланом закона, ставом 3. предвиђа се да ће се пружање услуга у области енергетике сматрати услугама од општег економског интереса.<sup>21</sup>

Домаћи правни прописи, како законски, тако и подзаконски, у овој области усклађени су са правом Европске уније. Поједина правна решења у прописима Републике Србије присутна су у правном систему још из времена пре почетка процеса хармонизације услед карактера и значаја који имају услуге од општег економског интереса, но без обзира на ту чињеницу, карактер универзалности и неопходности услуга од општег економског интереса даје ванвременску димензију таквим правним решењима. Касније донета правна акта садрже одредбе које су складно процесу хармонизације усклађене са правом Европске

---

<sup>17</sup> Закон о заштити потрошача, чл.5, ст.24.

<sup>18</sup> Исто.

<sup>19</sup> Закон о контроли државне помоћи, чл. 6.

<sup>20</sup> Закон о јавним предузећима, чл. 2, ст.1.

<sup>21</sup> Исто.

уније, и то како са правно обавезујућим изворима, тако и са правно необавезујућим правилима која настају као последица праксе.

#### **4. Регулисање услуга од општег економског интереса на нивоу Европске уније**

Посебно значајан аспект конкурентне тржишне економије чине услуге од општег економског интереса.<sup>22</sup> Како је конкурентно унутрашње тржиште примарни економски циљ Европске уније, предузима се читав низ мера либерализације, у различитим секторима привреде, са посебним акцентом на области у којима делатности претежно имају карактер услуга од општег економског интереса.<sup>23</sup> Значај услуга од општег економског интереса, са аспекта права конкуренције, управо и расте са растом обима либерализације.<sup>24</sup> Након потписивања и ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању, Република Србија се обавезала да у своје законодавство унесе европске правне тековине, између осталог и у области регулисања услуга од општег економског интереса и у области заштите потрошача, те посматрано са тог аспекта посебно место у анализи ове области права налази и европска регулатива. Од самог оснивања најпре Европске економске заједнице, а потом и Европске уније видљив је значај који се придаје регулисању ове области, намера ка постављају јасних и усаглашених правних правила, као и потреба за јасним раздвајањем услуга од општег интереса економског и неекономског карактера услед различите и надлежности у њиховом правном уобличавању. Извори права који регулишу услуге од општег економског интереса на нивоу Европске уније јесу Уговор о функционисању Европске уније<sup>25</sup> и Протокол бр. 26 о услугама од општег економског интереса<sup>26</sup>, као и читав низ правно необавезујућих аката који се баве питањима суфинансирања услуга од општег економског интереса, односно њиховог субвенционисања кроз остваривање права на државну помоћ.

Значај услуга за развој европског тржишта постаје све већи, сходно чему, расте и значај услуга од општег економског интереса, те су оне одредбама

---

<sup>22</sup> Јованић, Т., *Начело конкуренције у поступцима јавних набавки услуга од општег економског интереса*, Европско законодавство, бр. 66/2018, стр. 194.

<sup>23</sup> Види више: Јованић, Т., *Раздвајање (unbundling) преноса енергије као инструмент структурне регулације у праву ЕУ*, Правни живот, бр. 12/2011, стр. 437.

<sup>24</sup> Sauter, W., *Services of general economic interest and universal service in EU law*, p.2, доступно на > <http://www3.udg.edu/fcee/professors/nboccard/micro2/part2/Sauter.pdf> (датум посете 7.4.2023).

<sup>25</sup> Уговор о функционисању Европске уније, пречишћен текст, Сл. лист Европске уније, С 202/49, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF) (датум преузимања: 23.3.2023).

<sup>26</sup> PROTOCOLS - Protocol (No 26) on services of general interest, *Official Journal* 115, 09/05/2008 P. 0308 – 0308.

Уговора о функционисању Европске уније постале део заједничких европских вредности.<sup>27</sup> Заправо, услуге од општег економског интереса имају кључну улогу у промовисању социјалне и територијалне стабилности.<sup>28</sup> Текстом Уговора о функционисању Европске уније предвиђа се да, имајући у виду значај услуга од општег економског интереса, органи Европске уније и државе чланице, у складу са својим надлежностима и принципима Уговора о функционисању Европске уније, обавезни су да осигурају да се услуге од општег економског интереса пружају на начин који ће омогућити остваривање њиховог примарног циља.<sup>29</sup> Чланом 106, ст. 2. предвиђа се да привредна друштва, којима је поверено пружање услуга од општег економског интереса или која имају карактер природног монопола, у пословању примењују правила Уговора о функционисању Европске уније, пре свега водећи рачуна о прописима о заштити конкуренције, на начин и у обиму који неће ометати извршавање послова који су им додељени, као и водећи рачуна о очувању унутрашњег тржишта, његовог нормалног функционисање, које, као ни трговински промет, не сме бити угрожено поступањем на начин који је у супротности са интересима и циљевима Европске уније.<sup>30</sup>

Од посебног значаја за регулисање услуга од општег економског интереса јесте Протокол бр. 26 о услугама од општег економског интереса. Протокол садржи два члана, а њима се дубље прецизирају одредбе Уговора о функционисању Европске уније у овој области. Првим чланом се истиче да су услуге од општег економског интереса део заједничких вредности Европске уније и да се као такве морају пружати и обезбеђивати на начин који омогућава остваривање основних циљева уније. Наиме, улога и дискреционо право држава чланица, те њихових органа на различитим хијерархијским нивоима, локалном, регионалном, националном, подразумева деловање које ће услуге од општег интереса у што већој мери ускладити са потребама корисника ових услуга и повезати их са потрошачима, уз вођење рачуна да различитости у услугама и потребама корисника услуга могу бити условљене и различитим територијалним, социјалним и културолошким околностима сходно таквим различитостима унутар држава чланица.<sup>31</sup> Одредбом Протокола се указује на значај услуга од општег економског интереса и потребу за високим квалитетом, безбедношћу и приступачношћу, једнаком третману и промоцији универзалног приступа и потрошачких права у њиховом пружању.<sup>32</sup> Други члан Протокола предвиђа искључиву надлежност држава чланица у вези са регулисањем услуга

---

<sup>27</sup> Сокол, Т., Станичић, Ф., *нав. чланак*, стр. 805.

<sup>28</sup> Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest, 2012/C 8/02, art. 1.

<sup>29</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 14.

<sup>30</sup> *Исто*, чл. 106, ст. 2.

<sup>31</sup> PROTOCOLS - Protocol (No 26) on services of general interest, art. 1.

<sup>32</sup> PROTOCOLS - Protocol (No 26) on services of general interest, art. 1.



од општег интереса неекономског карактера. Сходно постојећем праву и пракси унутар Европске уније, под услугама од општег економског интереса подразумевају се услуге које се пружају у складу са правилима о конкуренцији и унутрашњем тржишту, али се, сходно специфичном карактеру, не би могле обезбедити без учешћа државе.<sup>33</sup>

У регулисању услуга од општег економског интереса усвојен је и читав низ директива, којима се регулишу појединачне области у којима се услуге пружају, односно које имају секторски карактер јер се баве питањима од значаја за пружање конкретне врсте услуге од општег економског интереса. Сходно томе, усвојене су директиве које се баве пружањем услуга електронских комуникација, поштанских услуга, услуга дистрибуирања електричне енергије и друге.

## **5. Заштита корисника услуга од општег економског интереса**

Област права која се бави заштитом потрошача спада у релативно младе гране права.<sup>34</sup> Заправо, потрошачко право представља скуп правних прописа којима се регулише правни положај потрошача, као једне од уговорних страна и кључног актера на тржишту.<sup>35</sup> Заснована на економским законитостима област заштите потрошачких права представља једну од најдинамичнијих области, граничних области, која залази како у сферу економских, тако и правничких интересовања. Важност заштите потрошача посебно постаје актуелна приликом пружања услуга од општег економског интереса. Такво стање ствари условљено је великом економском моћи чији су носиоци природни монополи<sup>36</sup>, као најчешћи ствараоци ових услуга, наспрам корисника којима су ове услуге неопходне зарад свакодневног функционисања и битисања у условима информатичког друштва. Економски моћне компаније које пружају услуге од општег економског интереса представљају потенцијалну опасност по потрошаче да може лако доћи до повреде основних потрошачких права.<sup>37</sup> Услуге од општег економског интереса пружају се

---

<sup>33</sup> Сокол, Т., Станичић, Ф., *нав. чланак*, стр. 806.

<sup>34</sup> Маџар, Л., *Политика заштите потрошача у Србији са аспекта политике заштите потрошача у земљама ЕУ*, Школа бизниса, бр. 4/2010, стр. 52.

<sup>35</sup> Салач, Ј., Узелац, Ј., *Заштита потрошача у Републици Хрватској у контексту хармонизације с правном стечевином Европске уније*, вол. 2, бр. 2/2014, стр. 11.

<sup>36</sup> Види више: Природни монополи обављају делатност која је најчешће од стратешког значаја за државу и организују се у ситуацијама када је рационалније производити робу или услуге од стране само једног произвођача. Лабудовић Станковић, Ј., *Економија за правнике*, Крагујевац, 2022, стр. 162-163.

<sup>37</sup> Михајловић, Б., *Остваривање права корисника телекомуникационих услуга*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, књ. 13, Крагујевац, 2022, стр. 397.

континуирано, под једнаким условима, правичном ценом и уз помоћ државе, те је ефективна заштита потрошача неопходна. На темељима тако изграђеног економског друштва ствара се и потрошачко друштво у коме потрошачи као конзументи услуга од општег економског интереса поред права да по правичној цени и континуирано буду снабдевени овим услугама имају право и на правну заштиту у случају неостваривања или повреде њихових законом гарантованих права. Заштита потрошача обезбеђује се најпре Уставом<sup>38</sup>, док је њихова заштита у конкретној области обезбеђена одредбама Закона о заштити потрошача<sup>39</sup>.

Основна потрошачка гаранција, заснована на законским одредбама, јесте њихово право на редовно и константно снабдевање услугама од општег економског интереса, које су унапред предвиђеног и познатог квалитета, уз плаћање разумне и правичне цене.<sup>40</sup> Овакво решење законодавца логично је имајући у виду услове живота и рада у времену све више обележеном дигитализацијом и у друштву у коме се највећа моћ базира управо на информацијама. Сходно таквом стању ствари, пружаоци услуга од општег економског интереса имају обавезу да потрошаче пре закључења уговора, којим се регулише начин пружања конкретне услуге, потрошача упознају са општим условима коришћења услуга од општег економског интереса, да им учине доступним све потребне информације на начин који предвиђају правни прописи, да не праве дискриминацију и разлике између потрошача услед њихове географске удаљености или економског статуса, као и да приликом обрачуна цене услуга воде се претходно утврђеним правилима.<sup>41</sup> Сврха ове законске одредбе јесте да потрошачу што више приближи начин пословања конкретного трговца, да га упозна са општим условима пословања и унапред учини познатим износ накнаде који ће морати да плати. На овај начин делује се превентивно у сузбијању неминовно присутне информационе асиметрије, као једног од најчешћих тржишних ограничења.<sup>42</sup> Обавеза произвођача услуга од општег економског интереса да пруже истоветне услуге свим корисницима у једнаким околностима спречава их да праве разлику између „богатијих и сиромашнији, добрих и лоших корисника“.<sup>43</sup>

Права и обавезе засноване на закону и уговору морају поштовати и потрошач и трговац јер без обзира на економску моћ и чињеницу да је у овој области трговац најчешће монополиста, те у великој мери диктира правила игре, као уговорне стране они су равноправни. Стога, предвиђа се право

---

<sup>38</sup> Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 90.

<sup>39</sup> Закон о заштити потрошача, чл. 82 - 92.

<sup>40</sup> Исто, чл. 82, ст. 1.

<sup>41</sup> Исто, чл. 82, ст. 2.

<sup>42</sup> Лабудовић Станковић, Ј., *нав. дело*, стр. 93.

<sup>43</sup> Јованић, Т., *Концепт услуге од општег економског интереса*, Европско законодавство, год. IX, бр. 39-40/2012, стр. 187.

трговца на обуставу од пружања услуга од општег економског интереса у ситуацији у којој потрошач у предвиђеном року од два месеца од дана доспелости обавезе није измирио финансијске обавезе према трговцу, а о чему претходно мора бити обавештен и од стране трговца позван да изврши своју обавезу.<sup>44</sup> Пре закључења уговора са трговцем, потрошач мора бити обавештен о својим правима, али и обавезама и сва релевантна документа морају му се учинити доступним.<sup>45</sup> Потрошачи морају бити информисани о самој услузи од општег економског интереса, њеном универзалном карактеру, као и о правима која произилазе из таквих услуга.<sup>46</sup> Наспрам ове ситуације, Закон о заштити потрошача предвиђа и право потрошача да раскине уговор о пружању услуге од општег економског интереса, али само у законом предвиђеним случајевима. То су ситуације у којима потрошач није сагласан са променом цене услуге, са променом општих услова пословања, уколико није задовољан квалитетом пружених услуга, као и уколико му услуга од општег интереса не буде пружена.<sup>47</sup> Наиме, поред обавезе на предуговорно обавештавање и информисање потрошача, пружалац услуге од општег економског интереса има обавезу и уговорног обавештавања потрошача која се своди на обавезу обавештавања о промени општих услова пословања, изменама тарифа и изменама квалитета или начина пружања услуге.<sup>48</sup> Уз то потрошач има право на промену пружаоца услуга од општег економског интереса.<sup>49</sup> Као посебно важан аспект заштите потрошача, предвиђа се право на уживање судске и вансудске заштите у ситуацијама у којима потрошач тврди да су његова права повређена. Услов да потрошач покрене судски или вансудски спор јесте претходно учињена радња, односно изјављена рекламација или приговор потрошача, на који је примио одговор од трговца.<sup>50</sup> Уколико је потрошач незадовољан или сматра да му је повређено одређено право, дужан је да истакне рекламацију или приговор и то благовремено, јасно и на сигуран начин.<sup>51</sup>

Управо у области услуга од општег економског интереса неопходно је успоставити адекватне механизме заштите потрошачких права. Наиме, ова област специфична је пре свега по томе што уз чињеницу да су трговци економски моћнији од потрошача, они су углавном с обзиром на природу делатности и специфичан карактер ових услуга, и монополисти. Уз то, у пружању ових услуга значајно учешће има и држава, непосредно или посредно, па и искуства из праксе указују на важност успостављања поузданог правног

---

<sup>44</sup> Закон о заштити потрошача, чл. 85.

<sup>45</sup> Исто, чл. 86.

<sup>46</sup> Мићовић, М., *нав. чланак*, стр. 7.

<sup>47</sup> Закон о заштити потрошача, чл. 88.

<sup>48</sup> Мићовић, М., *нав. чланак*, стр. 14.

<sup>49</sup> Закон о заштити потрошача, чл. 89.

<sup>50</sup> Исто, чл. 92.

<sup>51</sup> Види више: Мићовић, М., *нав.чланак*, стр. 16.

оквира, јачању поверења потрошача у правни систем и чињења транспарентнијим и доступнијим им њихова права. Трговци у овој области су често природни монополи, те као пружаоци услуга од општег економског интереса немају конкуренцију, док су потрошачи неминовно усмерени на снабдевање услугама од њих. Упркос чињеници да Закон о заштити потрошача већ дужи низ година егзистира као такав, у пракси долази до врло слабе његове примене, најчешће због непознавања правних правила садржаних у њему од старне надлежних институција, те решавања спорних питања позивањем на друге законске прописе.

Ефикасна заштита потрошача, заснована на поузданом правном оквиру, неопходна је за нормално функционисање тржишта.<sup>52</sup> Услед чињенице да економска ситуација у погледу пружања услуга од општег економског интереса не може бити много промењена, те да ће трговци и даље задржати своје монополске положаје, неопходно је радити на јачању и унапређењу правне заштите потрошача и јачању поверења потрошача у правни систем. Како је Република Србија на путу евроинтеграција и имплементације европског законодавства и у области потрошачког права, потрошачи на домаћем тржишту не би требало да буду у неповољнијем положају у односу на потрошаче из држава чланица Европске уније имајући у виду да су законским актом стављени у центар свих економских и тржишних дешавања.<sup>53</sup> Ипак, пракса показује нешто другачија искуства. Очигледно је да у новонасталим условима пословања традиционални облици и механизми заштите потрошача морају претрпети извесне измене и ускладити се са захтевима које носи либерализовано тржиште.<sup>54</sup>

## 6. Закључна разматрања

Савремени друштвени и економски системи окарактерисани брзим тржишним променама, свеprisутном неизвесношћу и убрзаним развојем дигиталног права, у циљу задовољавања основних потреба појединаца и постизања економског развоја, захтевају и одређени степен интервенције државе у привредни живот. Посебно значајно учешће државе у одвијању привредних активности јесте у домену услуга, посебно услуга од општег економског интереса, које данас постају неизоставне у регуларном функционисању како појединца, тако и привреде. Услугама од општег економског интереса сматрају се оне делатности које се пружају уз присуство државе, директно или индиректно, континуирано, свим потрошачима на захтев,

---

<sup>52</sup> Мишћенић, Е., *Усклађивање права заштите потрошача у Републици Хрватској, Годишњак Академије правних знаности Хрватске*, вол. IV, бр. 1/2013, стр. 146.

<sup>53</sup> Маџар, Л., *нав. чланак*, стр. 56.

<sup>54</sup> Танић, Г., Филиповић, С., *Заштита потрошача у условима либерализованог тржишта електричне енергије*, Индустија, бр. 4/2008, стр. 67.

без обзира на физичку дистанцу, по правичној цени, а у виталним областима живота. Обављање ових делатности у сектору енергетике, комуналних послова, водоснабдевања, телекомуникација, електронских комуникација и других области и значај који у актуелним условима за појединца имају указују да се ради о остваривању основних људских права, што додатно оправдава интервенцију државе. Управо зато, ако је реч о основном људском праву и остваривању општег интереса, без обзира на комерцијални карактер пружене услуге, потреба за пружањем адекватне заштите потрошачких права постаје јасна. Наспрам потрошача, коме је пружена услуга од општег економског интереса неопходна, стоје економски моћни трговци, монополисте, који послују уз помоћ државе, те често користе своју економску снагу у ослањању на незнање потрошача у остварењу њихових права.

Правни прописи Републике Србије који уређују услуге од општег економског интереса, као и заштиту потрошача у овој области усклађени су са регулативом Европске уније. Но, ипак, у циљу јачања правног положаја потрошача као економски слабије стране потребно је унапредити правни оквир, али и осигурати примену прописа на адекватан начин од стране правосудних и других надлежних инстанци. Измене у постојећим законским прописима, усвајање нових прописа и решења, која транспарентније, лакше и јасније постављају основна потрошачка права и начин остваривања заштите угрожених права постаје готово неминовна. Од посебног значаја у области пружања услуга од општег економског интереса за потрошаче јесте учинити им доступним документа и друге податке неопходне за доношење коначне одлуке о закључењу уговора са трговцем имајући у виду да се најчешће ради о пружању услуга од стране лица које је монополиста, те да потрошачи остају без прилике да праве избор производа за који касније плаћају цену.

*Jovana Brašić Stojanović, Ph.D., Assistant  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **THE SERVICES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST AND USER PROTECTION**

### ***Summary***

*In modern economic systems services of general economic interest are gaining more and more importance. In addition to the fact that they are provided in strategically important areas, that it is necessary to achieve continuity in their creation and provide equal access to all consumers, the supply of services of general*

*economic interest requires large initial investments against which there is insufficient profitability. Therefore, the intervention of the state in the field of services of general economic interest becomes necessary. Services of general economic interest, with the direct or indirect presence of the state, are provided by economically powerful merchants, which very often puts consumers in an inferior position when exercising their rights. Bearing in mind the above, the author analyzes services of general economic interest, deals with their definition, regulation at the national and European Union level, and in the context of consumer protection.*

**Key words:** *services, general economic interest, state intervention, consumer protection.*

## Литература

- Благојевић, М., Марковић, Д., *Стање тржишта поштанских услуга са аспекта последица либерализације*, XXXVIII Симпозијум о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају – PosTel, Београд, 2020.
- Јованић, Т., *Раздвајање (unbundling) преноса енергије као инструмент структурне регулације у праву ЕУ*, Правни живот, бр. 12/2011.
- Јованић, Т., *Концепт услуге од општег економског интереса*, Европско законодавство, год. IX, бр. 39-40/2012.
- Јованић, Т., *Начело конкуренције у поступцима јавних набавки услуга од општег економског интереса*, Европско законодавство, бр. 66/2018.
- Klarić, M., *Role of regulatory bodies on energetic markets of European Union*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 50, бр. 4/2013.
- Лабудовић Станковић, Ј., *Економија за правнике*, Крагујевац, 2022.
- Legnaioli, M., *The emergence of New Economic Governance and its impact on Services of General Economic Interest*, Perspectives on Federalism, Vol. 7, issue 3, 2015.
- Маџар, Ј., *Политика заштите потрошача у Србији са аспекта политике заштите потрошача у земљама ЕУ*, Школа бизниса, бр. 4/2010.
- Михајловић, Б., *Остваривање права корисника телекомуникационих услуга*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, књ. 13, Крагујевац, 2022.
- Мићовић, М., *Универзални сервис као основно људско право*, Зборник радова: Услуге и услужна правила, Крагујевац, 2016.
- Мишћенић, Е., *Усклађивање права заштите потрошача у Републици Хрватској*, Годишњак Академије правних знаности Хрватске, вол. IV бр. 1/2013.
- Pesaresi, N., Sinnaeve, A., Guigue-Koerppen, V., Wiemann, J., Radulescu, M., *The New State Aid Rules for Services of General Economic Interest (SGEI)*, р. 1, доступно на: [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-04/SGEI\\_competition\\_policy\\_newsletter\\_2012\\_1\\_en.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-04/SGEI_competition_policy_newsletter_2012_1_en.pdf) (датум посете 1.4.2023).
- Салач, Ј., Узелац, Ј., *Заштита потрошача у Републици Хрватској у контексту хармонизације с правном стечвином Европске уније*, вол. 2, бр. 2/2014.

- Sauter, W., *Services of general economic interest and universal service in EU law*, p.2, dostupno na: <http://www3.udg.edu/fcee/professors/nboccard/micro2/part2/Sauter.pdf>.
- Services of general economic interest exclusion*, Understanding competition law, Competition law 2004, p. 10., доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/284403/oft421.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284403/oft421.pdf).
- Сокол, Т., Станичић, Ф., *Услуге од пњег господарског интереса у праву Европске уније и хрватски регулаторни оквир у одабраним управним подручјима*, Зборник ПФЗ, во. 69, бр.5-6/2019.
- Стиглиц, Ц., *Економија јавног сектора*, Београд, 2008.
- Танић, Г., Филиповић, С., *Заштита потрошача у условима либерализованог тржишта електричне енергије*, Индустија, бр. 4/2008.
- Шокињов, С., *Услуге од општег економског интереса*, Зборник радова: XXI век - век услуга и Услужног права, књ. 13, Крагујевац, 2022.
- Уговор о функционисању Европске уније, пречишћен текст, Сл. лист Европске уније, C 202/49, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF).
- PROTOCOLS - Protocol (No 26) on services of general interest *Official Journal* 115, 09/05/2008 P. 0308 – 0308.
- Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest, 2012/C 8/02.
- Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021.
- Закон о заштити потрошача Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 88/2021.
- Закон о јавним предузећима Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 15/2016 и 88/2019.
- Закон о контроли државне помоћи Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 73/2019.
- Уредба о условима и критеријумима усклађености државне помоћи у облику накнаде за обављање услуга од општег економског интереса Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 99/2021.