

Др Борко Михајловић*

Прегледни научни чланак

УДК: 339.3(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.079M>

НАЈВАЖНИЈЕ НОВИНЕ У ОКВИРУ ПРЕДСТОЈЕЋЕ РЕФОРМЕ СРПСКОГ ПОТРОШАЧКОГ ПРАВА**

Рад примљен: 12. 12. 2025.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

Након непуне четири године примене Закона о заштити потрошача из 2021. године, започета је нова реформа српског потрошачког права, усмерена првенствено на јачање заштите потрошача на дигиталним тржиштима и даље усклађивање са европским стандардима у овој области. Основни предмет овог рада чини анализа најважнијих промена које та реформа доноси, односно најважнијих одредаба садржаних у тексту Нацрта Закона о заштити потрошача, који је Министарство унутрашње и спољне трговине објавило августа 2025. године. У уводном делу рада аутор даје општи осврт на стање заштите потрошача у Србији и општу оцену нивоа остваривања права потрошача. Потом се бави анализом кључних решења и новина које доноси Нацрт Закона о заштити потрошача. По оцени аутора, нарочиту пажњу завређују питања подручја примене закона и дигитализације потрошачког права, као и промене у потрошачком уговорном праву. У последњем делу рада аутор указује на нови покушај унапређења спровођења прописа о заштити потрошача кроз отклањање уочених практичних недостатака механизма за вансудско решавање потрошачких спорова.

Кључне речи: *Нацрт Закона о заштити потрошача, права потрошача на дигиталним тржиштима, подручје примене прописа потрошачког права, потрошачко уговорно право, вансудско решавање потрошачких спорова.*

* Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, bmihajlovic@jura.kg.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

I УВОД

Учестале промене потрошачког законодавства у Србији једна су од важнијих одредница развоја српског потрошачког права у последње две деценије. После непуне четири године примене Закона о заштити потрошача из 2021. године (у даљем тексту: ЗЗП),¹ током 2025. године Министарство унутрашње и спољне трговине, као ресорно министарство за област остваривања и заштите права потрошача, најавило је рад на доношењу новог закона, чији нацрт је објављен августа 2025. године. Узимајући 2002. годину, годину доношења првог Закона о заштити потрошача тада постојеће Савезне Републике Југославије, као почетну тачку развоја савременог српског потрошачког права, закон који је још увек у поступку усвајања биће седми закон о заштити потрошача, донет у циљу подизања нивоа заштите потрошача у Србији. Оцене стварних ефеката претходних шест закона на правни положај потрошача у Србији већ дуго су опречне, па стога ни очекивања од новог, седмог закона углавном нису превелика. Општа оцена је да се нови закон у највећој мери бави питањима релевантним за заштиту потрошача у дигиталном свету, што је у складу са трендовима развоја потрошачког законодавства у праву Европске уније, али и тржишним кретањима и чињеницом да савремени потрошач све чешће купује робу и користи услуге путем интернета и других савремених технологија. Иако је описани приступ српског законодавца начелно оправдан и разумљив, не сме се занемарити ни чињеница да се највећи број притужби српских потрошача и даље односи на незадовољство квалитетом купљене обуће и друге робе широке потрошње,² што може указивати на несклад између стварних, животних проблема српског потрошача и циљева регулативе која је у припреми.

Основни разлог доношења новог, као и свих претходних закона о заштити потрошача, начелно је исти. То је потреба за даљим усклађивањем српског законодавства са прописима ЕУ.³ Овог пута у центру пажње су три потрошачке директиве ЕУ донете 2019. године: Директива ЕУ бр. 2019/2161 о бољој примени и модернизацији правила ЕУ о заштити потрошача (тзв. Омнибус Директива),⁴ Директива ЕУ бр. 2019/770 о одређеним аспектима уговора о

¹ Закон о заштити потрошача (ЗЗП), *Службени гласник РС*, бр. 88/2021.

² Министарство унутрашње и спољне трговине Републике Србије – Сектор за заштиту потрошача, *Извештај о раду Националног регистра потрошачких приговора за 2023. годину*, Београд, 2024, 8.

³ Д. Вујисић, *Заштита потрошача у праву Европске уније и праву Србије*, Право и привреда бр.7-9, 2011, 202.

⁴ Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules, *Official Journal of the European Union*, L 328/7, 18. 12. 2019.

Борко Михајловић, Најважније новине у оквиру предстојеће реформе српског потрошачког права (стр. 79-95)

испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга (у даљем тексту: Директива о дигиталном садржају)⁵ и Директива ЕУ бр. 2019/771 о одређеним аспектима уговора о продаји робе (у даљем тексту: Директива о продаји робе).⁶ Поред низа правила које доносе ове директиве, а којима се уводе нова права потрошача и регулишу бројне практичне ситуације које до сада нису биле предмет регулисања, оне доносе и смањење права потрошача у погледу хијерархије правних средстава заштите у случају повреде уговора о продаји од стране трговца. Ово смањење последица је потребе за остваривањем циљева одрживог развоја.⁷ Оно, пак, није неважно, нарочито имајући у виду природу и предмет притужби српских потрошача, као и чињеницу да своја права према трговцима домаћи потрошачи ни до сада, у присуству регулативе која је повољнија по потрошаче, често нису успевали да остваре или су то успевали, али уз бројне практичне препреке и тешкоће.

Поред циљева хармонизације са правом ЕУ и боље заштите потрошача у дигиталном окружењу, очигледна је и тежња ресорног министарства за унапређењем механизма за вансудско решавање потрошачких спорова. Суштинска реформа овог механизма представља најзначајније обележје још увек важећег ЗЗП-а, којим је уведена обавеза трговаца да учествују у вансудском решавању спорова на захтев потрошача.⁸ Међутим, практични ефекти спроведене реформе веома су ограничени, а механизам вансудског решавања спорова није пуно допринео ефикаснијем спровођењу прописа о заштити потрошача. Новим законом чини се још један покушај побољшања описаног механизма, а предложене одредбе закона које се односе на вансудско решавање спорова одраз су уочених практичних проблема и неефикасности коју показују тела за вансудско решавање потрошачких спорова.

Основни предмет овог рада је анализа појединих, кључних решења и новина које доноси Нацрт Закона о заштити потрошача (у даљем тексту: Нацрт ЗЗП-а). Чини се да четири питања завређују посебну пажњу: подручје примене закона, дигитализација српског потрошачког права, реформа потрошачког

⁵ Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services, *Official Journal of the European Union*, L 136/1, 22. 5. 2019.

⁶ Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC, *Official Journal of the European Union*, L 136/28, 22. 5. 2019.

⁷ Вид. В. Keirsbilck et al., *Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation - How can sustainable consumption and longer lifetime of products be promoted through consumer protection legislation?*, Luxembourg, 2020, 17-22; Р. Weingerl, *Consumer Contract Law and the Sustainability Goals in Slovenia: Any Room for Improvement?*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* бр. 5-6, 2024, 944 и даље.

⁸ Д. Вујисић, Б. Михајловић, *Подизање нивоа заштите потрошача кроз вансудско решавање спорова*, *Право и привреда* бр. 2, 2020, 78-80.

уговорног права и одредбе о спровођењу закона са посебним освртом на вансудско решавање потрошачких спорова. Наведена питања биће предмет анализе у наставку рада.

II ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕНЕ ПРЕДЛОЖЕНОГ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Уводним одредбама Нацрта ЗЗП-а одређује се персонално и материјално подручје примене закона. И док одређење персоналног подручја примене не доноси било какве измене у дефиницијама субјеката потрошачког права (трговца и потрошача),⁹ одредбе о материјалном подручју примене закона изазивају извесне недоумице, али и озбиљне критике појединих удружења потрошача и стручне јавности. Оне, такође, доносе и значајне новине, а по угледу на потрошачко право ЕУ, којима се врши значајан утицај на неке од принципа уговорног права. Два питања завређују посебну пажњу: А) однос закона о заштити потрошача са другим прописима у правном систему и Б) проширење домена примене прописа потрошачког уговорног права на уговоре у којима потрошач не плаћа цену.

А. Однос закона о заштити потрошача са другим прописима

Критике одредаба Нацрта ЗЗП-а о материјалном подручју примене закона првенствено се везују за питање односа закона о заштити потрошача са другим прописима у домаћем правном систему. Те критике свакако заслужују посебну анализу, а нарочито имајући у виду чињеницу да се и у претходним годинама примене различитих закона о заштити потрошача можда и најчешћа препрека на коју су српски потрошачи наилазили у поступку остваривања својих права везивала за спorno одређење односа закона о заштити потрошача са другим прописима.

У ранијим годинама развоја потрошачког права, недоумице је изазивао однос са појединим одредбама Закона о облигационим односима (у даљем тексту: ЗОО),¹⁰ а ни данас нису ретки практични случајеви потрошачких спорова у којима судови приоритет дају ЗОО, упркос постојању јасне одредбе ЗЗП-а, која је задржана и у Нацрту ЗЗП-а, а према којој се ЗОО примењује искључиво на односе између трговаца и потрошача који нису уређени одредбама ЗЗП-а или одредбама посебног закона.¹¹ О разлозима давања првенства ЗОО у односу на ЗЗП у појединим ситуацијама, услед недостатка било каквих емпиријских доказа, не можемо доносити јасне и утемељене

⁹ Нацрт ЗЗП-а, чл. 5, тач. 1 и 2

¹⁰ Закон о облигационим односима (ЗОО), *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 18/2020.

¹¹ ЗЗП, чл. 3 ст. 7; Нацрт ЗЗП-а, чл. 3 ст. 7

**Борко Михајловић, Најважније новине у оквиру предстојеће
реформе српског потрошачког права (стр. 79-95)**

закључке, али можемо претпоставити да они произилазе из недовољног познавања прописа о заштити потрошача у српској пракси, као и дубоке укоренености принципа и правила ЗОО, који су, у одређеној мери и у одређеним ситуацијама, дерогирани одредбама посебног закона о заштити потрошача. Описана тенденција уочљива је и у другим земљама централне и источне Европе, у којима је процес упознавања судске праксе са особеностима потрошачког права био спор и дуготрајан.

Последњих година потрошачима се све чешће ускраћује и посебна заштита у области услуга од општег економског интереса. Када су ове услуге у питању, домаћи судови неретко примењују одредбе Закона о енергетици,¹² Закона о комуналним делатностима,¹³ као и одлуке органа јединица локалне самоуправе којима се регулишу услови вршења појединих услуга од општег економског интереса. Важно је нагласити да према постојећој регулативи не постоји било какав правни основ који оправдава одсуство примене ЗЗП-а у области услуга од општег економског интереса. Најважнији разлог је чињеница да су ове услуге предмет посебног поглавља ЗЗП-а,¹⁴ што јасно указује на намеру законодавца да се посебна правила о заштити слабије уговорне стране примењују и у овој области. Такође, према одредбама још увек важећег ЗЗП-а, посебни прописи којима се уређују односи између трговаца и потрошача могу се примењивати само уколико се тим прописима потрошачима додељује већи степен права.¹⁵ Међутим, наведене законске одредбе нису пуно помогле потрошачима у бројним споровима које су имали са пружаоцима услуга испоруке воде, гаса, електричне енергије и сл. Судови су им ускраћивали заштиту предвиђену ЗЗП-ом и у већини ситуација примењивали посебне, тзв. секторске прописе, који, по правилу, додељују потрошачима нижи степен права у односу на ЗЗП.

Полазећи од тренутне праксе српских судова и описаног стања остваривања и заштите права потрошача не треба да чуди оштра реакција појединих потрошачких удружења на текст Нацрта ЗЗП-а, који доноси значајну новину у погледу одређења материјалне примене закона. Према чл. 4 ст. 1. Нацрта ЗЗП-а, одредбе закона примењују се на односе потрошача и трговаца, који су предмет тог закона, осим у случају постојања посебних прописа који садрже одредбе које имају исти циљ и уређују предметне односе, а када се примењују ти посебни прописи. Могућа су два тумачења цитиране одредбе Нацрта ЗЗП-а. Према првом, изостављање дела одредбе важећег ЗЗП-а којим се примена посебних прописа условљава постојањем већег нивоа заштите потрошача није случајно, већ напротив, оно постоји у циљу снижавања степена

¹² Закон о енергетици, *Сл. гласник РС*, бр. 145/2014, 95/2018 – др. закон, 40/2021, 35/2023-др. закон, 62/2023 и 94/2024.

¹³ Закон о комуналним делатностима, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011, 104/2016, 95/2018 и 94/2024.

¹⁴ Вид. ЗЗП, чл. 82-92

¹⁵ ЗЗП, чл. 4 ст. 1

заштите потрошача. Прихватање овог тумачења навело је поједина удружења потрошача да говоре о „крају“ и „укидању“ закона о заштити потрошача у Србији.¹⁶ У складу са истим тумачењем, истиче се да предлагач закона свесно говори о „посебним прописима“, а не о „посебним законима“, у намери да потврди могућност примене одлука органа јединица локалне самоуправе у области пружања услуга од општег економског интереса. Међутим, могуће је и другачије тумачење анализираних одредбе Нацрта ЗЗП-а. Према овом, другом тумачењу, сврха измене чл. 4 ст. 1 Нацрта ЗЗП-а је имплементација одредбе Директиве бр. 2011/83 о правима потрошача,¹⁷ којом се додељује приоритет посебним секторским прописима ЕУ у случају њиховог одступања у односу на правила прописана Директивом.¹⁸ На ово тумачење може да упућује и чињеница да се првенство даје искључиво посебним прописима који имају исти циљ. То би, на пример, могле да буду одредбе Закона о електронским комуникацијама,¹⁹ којим се регулише заштита корисника електронских комуникационих услуга²⁰ или одредбе Закона о осигурању,²¹ којима се дефинишу посебна правила о предуговорном информисању осигураника, уговарача осигурања и корисника услуга осигурања.²²

Ипак, и сама могућност постојања различитих тумачења по питању које ствара практичне тешкоће потрошачима и у периоду примене актуелног ЗЗП-а, који садржи врло јасну и прецизну одредбу која не оставља простор за различита тумачења, може створити нове препреке у остваривању права потрошача. Зато би најцелисходније било појашњење, прецизирање анализираних одредбе у будућем предлогу закона, које можемо очекивати након одговора ресорног министарства на коментаре и сугестије заинтересованих страна у вези са текстом Нацрта ЗЗП-а.²³ У поменутом одговору видљива је најава измене чл. 4 ст. 1 Нацрта ЗЗП-а. Према новој законској формулацији, одредбе закона о заштити потрошача примењивале би се на односе између потрошача и трговца, осим ако је посебним законом који је усклађен са

¹⁶ Информација доступна на: <https://n1info.rs/biznis/efektiva-ministarstvo-trgovine-pokusava-da-ugasi-zakon-o-zastiti-potrosaca/>, датум посете: 25. 11. 2025.

¹⁷ Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council, *Official Journal of the European Union*, L 304/64, 22. 11. 2011.

¹⁸ Директива о правима потрошача, чл. 3 ст. 2

¹⁹ Закон о електронским комуникацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 35/2023.

²⁰ Закон о електронским комуникацијама, чл. 125-156

²¹ Закон о осигурању, *Сл. гласник РС*, бр. 139/2014 и 44/2021.

²² Закон о осигурању, чл. 82-84

²³ Одговор Министарства унутрашње и спољне трговине доступан на: <https://must.gov.rs/extfile/sr/15321/tabela%20izvestaja%20sa%20javne%20rasprave.pdf>, датум посете: 01. 12. 2025.

Борко Михајловић, Најважније новине у оквиру предстојеће реформе српског потрошачког права (стр. 79-95)

правном тековином Европске уније, другачије прописано.²⁴ Ова формулација јасно упућује на горе анализирано друго тумачење, те указује да је циљ предметне норме имплементација Директиве о правима потрошача и њене одредбе о материјалном подручју примене потрошачког права и односу са секторским прописима.

Б. Примена закона на уговоре у којима потрошач не плаћа цену

Све веће присуство пословних модела у којима трговци испоручују потрошачима дигитални садржај или им пружају дигиталне услуге, а потрошачи заузврат не плаћају цену, већ омогућавају трговцу приступ својим подацима о личности,²⁵ навело је европског законодавца да и те пословне моделе подведе под окриље уговорног права. Другим речима, након усвајања и имплементације Директиве о дигиталном садржају у праву ЕУ не прави се више разлика, у погледу могућности реализације основних права потрошача, између уговора у којима потрошач плаћа цену у новцу и уговора у којима потрошач трговцу даје приступ подацима о личности.²⁶ Основни разлог за проширење подручја примене и на уговоре у којима потрошач не плаћа цену у новцу је како то што су пословни модели засновани на „бесплатном“ дигиталном садржају или дигиталним услугама свеprisутни, тако и тежња да се избегне стварање економских подстицаја трговцима да стварају „бесплатне“ пословне моделе ради избегавања примене права ЕУ.²⁷

По узору на Директиву о дигиталном садржају, ресорно министарство које је израдило Нацрт ЗЗП-а предвиђа проширење примене правила потрошачког уговорног права и на ситуације у којима „потрошач доставља или се обавезује да достави личне податке трговцу“.²⁸ Практични ефекти укључивања „бесплатних“ пословних модела нису безначајни, па тако потрошачи добијају могућност коришћења правних средстава у случају повреда уговора, као и права на правну заштиту (ако трговац онемогућава реализацију правних средстава на која су потрошачи овлашћени).²⁹ Примера ради, евентуална повреда права потрошача проузрокована употребом друштвених или пословних права (*Instagram, LinkedIn* и сл.), чије коришћење потрошачи не плаћају новцем, може бити предмет посебне заштите на основу одредаба будућег потрошачког законодавства.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ О комерцијализацији података из угла потрошачког права вид. М. Durovic, F. Lech, *A Consumer Law Perspective on the Commercialization of Data*, *European Review of Private Law* бр. 5, 2021, 701 и даље.

²⁶ Вид. Директива о дигиталном садржају, чл. 3 ст. 1

²⁷ Рецитал 13 Преамбуле Директиве о дигиталном садржају

²⁸ Нацрт ЗЗП-а, чл. 4 ст. 10

²⁹ Б. Михајловић, *Промена потрошачког права у дигитално доба*, Крагујевац, 2023, 225.

Како описано проширење подручја примене не би било претерано широко, а опет по узору на европског законодавца,³⁰ Нацртом ЗЗП-а предвиђена су два случаја у којима „плаћање“ подацима неће резултирати настанком уговора који потрошачу гарантује посебну заштиту: 1) ако личне податке које достави потрошач трговац обрађује искључиво у сврху испоруке дигиталног садржаја или дигиталне услуге (нпр. подаци које *Google Maps* или други навигациони системи прикупљају о локацији потрошача) или 2) ако трговац има обавезу прибављања личних података прописану другим прописима, а не обрађује их у друге сврхе (нпр. подаци о личности које трговац прикупља како би се ускладио са прописима о прању новца или који су му неопходни ради идентификације потрошача).³¹

III ДИГИТАЛИЗАЦИЈА СРПСКОГ ПОТРОШАЧКОГ ПРАВА

Већ је речено да је основни циљ предлагања новог закона о заштити потрошача прилагођавање законског оквира новим потребама потрошача које су последица све учесталије примене дигиталних технологија у тржишним односима између трговаца и потрошача. Зато можемо говорити о појави дигитализације потрошачког права, као појави карактеристичној и за многе друге области права последњих година. Ова појава видљива је у бројним одредбама Нацрта ЗЗП-а, које имају двојаку улогу. Са једне стране, сврха ових одредаба је коришћење дигиталних технологија у циљу подизања нивоа заштите потрошача и бољег и ефикаснијег остваривања њихових основних права. Са друге стране, те одредбе одраз су неопходности регулисања нових практичних питања и проблема на које потрошачи наилазе у односима са трговцима, а услед примене дигиталних технологија.

Очигледни примери одредаба које служе остваривању сврхе коришћења дигиталних технологија ради боље информисаности потрошача су новине у погледу истицања цене уведене Нацртом ЗЗП-а. Тако је трговац дужан да на својој интернет страници, посебно за сваки продајни објекат, објави ценовник у дигиталном облику погодном за аутоматску обраду.³² Слично томе, предлагач закона препознаје праксу коју угоститељски објекти већ примењују, па тако цене у угоститељским објектима могу бити доступне и посредством интернета (QR код и сл.).³³ Поред обавезе објављивања дигиталног ценовника, Нацртом ЗЗП-а уведена је обавеза трговаца да омогуће употребу софтверских алата и аутоматизованих програма који путем интернета могу прикупљати податке о ценама путем различитих техничких решења која омогућавају поређење

³⁰ Директива о дигиталном садржају, чл. 3 ст. 1

³¹ Нацрт ЗЗП-а, чл. 4 ст. 10

³² Нацрт ЗЗП-а, чл. 6 ст. 2

³³ Нацрт ЗЗП-а, чл. 10 ст. 2

претходно објављених цена и цена објављених у реалном времену.³⁴ Коришћење поменутих софтверских алата и специјализованих програма може служити како интернет сајтовима специјализованим за поређење цена различитих трговаца, тако и креирању посебних платформи на којима би потрошачи могли да се информишу о променама, кретању цена робе и услуга истих трговаца у одређеном периоду. И једна и друга могућа примена софтверских алата и специјализованих програма о ценама неспорно доприноси остваривању права потрошача на обавештеност и већој транспарентности у погледу пословних пракси трговаца у вези са формирањем и променом цена на тржишту (што може имати посебан значај у вези са ценама прехранбених производа). Коначно, још једном променом која за циљ има боље информисање потрошача коришћењем дигиталних технологија јесте проширење субјеката обавезе обавештавања потрошача и на пружаоце онлајн тржишта (пружаоце услуга онлајн платформи).³⁵

А када је реч о новим питањима и проблемима са којима се потрошачи сусрећу на дигиталним тржиштима, а који захтевају посебну правну регулативу, по значају се издвајају два питања: А) рецензије потрошача, које постају све важнији облик посредног информисања потрошача и Б) рангирање производа и услуга које врше онлајн тржишта и онлајн претраживачи након упита потрошача о одређеној врсти робе или услуге. Коначно, и правна регулатива уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга неспорно спада у питања која су резултат нових могућности, које доносе дигитална тржишта. Ова регулатива због њеног непосредног утицаја на потрошачко уговорно право биће предмет анализе у IV одељку овог рада.

А. Рецензије потрошача

Рецензије потрошача врше све већи утицај на укупан пословни имиџ привредних субјеката и на обим и успешност пословања. Ова улога није везана искључиво за дигитално пословање, већ добија све већи значај и приликом доношења економских одлука потрошача пре посете физичким продавницама или коришћења различитих врста услуга (нарочито важи у области угоститељских услуга).³⁶ Оне, такође, представљају додатни вид предуговорног информисања потрошача, који може да представља алтернативу доминантном, законском моделу обавезног информисања, чија ефикасност постаје све спорнија.³⁷

Министарство спољне и унутрашње трговине препознаје описани значај рецензија за остваривање права на потрошача на избор и обавештавање и предлаже имплементацију одговарајућих одредаба Директиве о непоштеним

³⁴ Нацрт ЗЗП-а, чл. 6 ст. 5

³⁵ Нацрт ЗЗП-а, чл. 28

³⁶ Б. Михајловић, *op. cit.*, 128.

³⁷ *Ibid.*, 129.

пословним праксама.³⁸ Нацртом ЗЗП-а најпре се врши проширење листе информација које се сматрају битним, у смислу одредаба о обмањујућим пропуштањима, односно листе информација које мора да садржи позив на понуду и обавештење о особинама и цени. Битним информацијама сматрају се информације о томе: i) да ли трговац обезбеђује да објављене рецензије потичу од потрошача који су производ заиста користили или купили и ii) на који начин трговац то чини.³⁹ Цитирана одредба примењује се на трговце који пружају приступ потрошачким рецензијама производа. Под условом испуњености осталих захтева из клаузуле о обмањујућим пропуштањима садржаним у чл. 19 Нацрта ЗЗП-а, пропуст трговца да обавести потрошаче о томе да ли рецензије потичу од стварних корисника представља обмањујућу пословну праксу. У случају да у својој пословној пракси трговац наводи да су рецензије производа дали потрошачи који су заиста користили или купили производ, он има обавезу да предузме разумне и пропорционалне кораке у циљу провере да ли те рецензије заиста потичу од таквих потрошача.⁴⁰ У супротном, та пословна пракса постаје обухваћена тзв. црном листом обмањујуће пословне праксе. Нацрт ЗЗП-а, по угледу на Директиву о непоштеним пословним праксама, садржи још један облик *per se* обмањујуће пословне праксе: подношење лажних потрошачких рецензија или препорука, или наручивање од другог правног или физичког лица да их поднесе, или погрешно представљање потрошачких рецензија или препорука ради промоције производа.⁴¹ На крају, треба истаћи да описана регулатива потрошачких рецензија наилази на значајне критике у савременој правној литератури. Како се она своди на директну или индиректну обавезу информисања потрошача, праћену веома ограниченим позитивним обавезама трговаца усмерених ка подизању поузданости рецензија, у правној теорији заузет је став да постојећа правила „... могу једноставно да се заобиђу информисањем потрошача о томе колико су (не)поуздани механизми рецензија“.⁴²

Б. Рангирање производа

За правилно функционисање електронске трговине (посебно путем интернет платформи), али и за потпуну реализацију права потрошача на избор и обавештеност, посебан значај има питање редоследа, односно рангирања различитих трговаца и њихових производа и услуга на интернет платформи.⁴³ До рангирања најчешће долази након уношења кључних речи за претраживање

³⁸ Вид. Директива о непоштеним пословним праксама, чл. 7 ст. 6

³⁹ Нацрт ЗЗП-а, чл. 19 ст. 2. тач. 8

⁴⁰ Нацрт ЗЗП-а, чл. 20 тач. 26

⁴¹ Нацрт ЗЗП-а, чл. 20 тач. 27

⁴² М. Narciso, *The Regulation of Online Reviews in European Consumer Law*, European Review of Private Law бр. 3, 2019, 580.

⁴³ Б. Михајловић, *op. cit.*, 76.

Борко Михајловић, Најважније новине у оквиру предстојеће реформе српског потрошачког права (стр. 79-95)

од стране потрошача или након избора врсте робе или услуге за коју је потрошач заинтересован на интернет страници платформе.⁴⁴ Рангирање производа и услуга недавно је постало предмет непосредног регулисања од стране европског законодавца, а нарочито након објављивања резултата емпиријских истраживања, која показују утицај редоследа производа и услуга на доношење економских одлука потрошача. Одредбе тзв. Омнибус директиве саставни су део Нацрта ЗЗП-а, а правно регулисање рангирања производа свакако представља једну од најзначајнијих новина које доноси предстојећа реформа српског потрошачког права.

Према Нацрту ЗЗП-а, рангирање је релативна важност која се даје производима, онако како су представљени, организовани или саопштени од стране трговца, без обзира на технолошка средства која се користе за такву презентацију, организацију или комуникацију.⁴⁵ Према истом акту, опште информације о најважнијим параметрима којима се одређује рангирање производа приказаних потрошачу као резултат упита и о релативној важности тих параметара у односу на друге параметре, који су доступни у посебном делу интернет странице на којој се приказани резултат захтева, сматрају се битним информацијама, те њихово изостављање, ако су испуњени сви други услови прописани законом, представља обмањујуће пропуштање (које је облик забрањене обмањујуће пословне праксе).⁴⁶ Коначно, питање рангирања производа регулисано је и у оквиру горе поменуте обавезе предуговорног обавештавања пружалаца онлајн тржишта. Он је дужан да пре закључења уговора на даљину потрошача на јасан и разумљив начин, примерено средством комуникације на даљину, обавести о најважнијим параметрима којима се одређује рангирање понуда у посебном делу интернет странице која је лако доступна са странице на којој су приказане понуде које се потрошачу приказују у облику резултата претраге коришћењем кључне речи, израза или другог уноса и о релативној важности тих параметара у односу на друге параметре.⁴⁷

IV ПРОМЕНЕ У ПОТРОШАЧКОМ УГОВОРНОМ ПРАВУ

Општа је оцена да савремене друштвене околности, а нарочито процес дигитализације и потреба остваривања циљева одрживог развоја, имају суштински утицај на потрошачко уговорно право. Степен и јачина тог утицаја разликују се у зависности од конкретних питања и института уговорног права, али и од мере у којој је законодавац спреман да изврши промене појединих опште прихваћених поставки уговорног права. У сваком случају, савремене околности чине да се уговорно право у целости, па и потрошачко уговорно

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Нацрт ЗЗП-а, чл. 5 тач. 55

⁴⁶ Нацрт ЗЗП-а, чл. 19 ст. 2 тач. 7

⁴⁷ Нацрт ЗЗП-а, чл. 28 ст. 1 тач. 1

право, као његов важан део, налазе у поступку дуготрајне реформе. Описане промене нису заобишле ни српско потрошачко право, па тако и Нацрт ЗЗП-а доноси неколико значајних новина у погледу правног регулисања потрошачких уговора. Те новине се односе на: А) дефинисање услова саобразности, Б) остваривање права потрошача на правну заштиту и В) потпуно нову правну регулативу уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга.

А. Дефинисање услова саобразности

Нацрт ЗЗП-а, по узору на Директиву о продаји робе, доноси неколико новина у погледу дефинисања услова саобразности робе. Издвајамо три главна обележја нових правила. Прво, промењен је концепт, начин дефинисања услова саобразности. Друго, нова правила су значајно детаљнија, исцрпнија. Треће, нова правила су прилагођена и роби са дигиталним елементима.

Промена начина дефинисања услова саобразности видљива је у стриктном раздвајању субјективних и објективних захтева саобразности.⁴⁸ Најзначајнија правна последица тог раздвајања је да објективни захтеви саобразности сада представљају законски минимум квалитета робе и испуњења уговора.⁴⁹ Одступање од тог минимума је могуће, али само уз постојање јасне и изричите сагласности потрошача. У случају одступања субјективних захтева од законског минимума (објективни захтеви саобразности), у смислу снижавања захтева, продавац и даље одговара за све објективне захтеве саобразности. Ако је, пак, уговором дошло до проширења захтева, продавчева обавеза испоруке саобразне робе испуњена је само ако су испуњени сви субјективни захтеви саобразности.

Директива о продаји робе садржи детаљнија, прецизнија правила о захтевима саобразности. Њима је дефинисан низ посебних обележја робе, која представљају услове саобразности.⁵⁰ Иако прописивање ових обележја доприноси правној сигурности и бољој заштити потрошача, оно неће донети суштинске промене у будућем српском праву, а због чињенице да се прописана обележја, особине робе и сада могу сматрати условом саобразности на основу широко формулисаних одредаба ЗЗП-а.

Коначно, Нацрт ЗЗП-а у захтеве саобразности убраја неколико карактеристика примењивих искључиво на робу са дигиталним елементима. Тако је саобразност робе у субјективном смислу условљена редовним ажурирањем дигиталног садржаја или дигиталних услуга у складу са уговором, као и компатибилношћу и интероперабилношћу на начин дефинисан уговором.⁵¹

⁴⁸ Вид. Нацрт ЗЗП-а, чл. 53 ст. 1, 2 и 3

⁴⁹ Б. Михајловић, *op. cit.*, 190.

⁵⁰ Вид. Нацрт ЗЗП-а, чл. 53 ст. 2 и 3

⁵¹ Нацрт ЗЗП-а, чл. 53 ст. 2 и 3

Б. Правна заштита потрошача за случај повреде уговора о продаји

На правну заштиту потрошача за случај повреде уговора о продаји непосредно утичу три питања која су измењена у односу на важећу законску регулативу. Реч је о законској гаранцији, хијерархији правних средстава заштите потрошача за случај повреде уговора од стране купца и регулисању рока за обавештавање трговца о несаобразности од стране потрошача.

Дужина трајања законске гаранције остаје непромењена и у Нацрту ЗЗП-а, па тако трговац остаје одговоран за несаобразност робе уговору која се појави у року од две године од дана преласка ризика на потрошача.⁵² Међутим, до значајног проширења права потрошача долази у погледу терета доказивања саобразности, односно трајања тзв. законске претпоставке несаобразности робе у тренутку преласка ризика, установљене у корист потрошача. Наиме, та претпоставка према Нацрту ЗЗП-а, уместо досадашњих шест месеци,⁵³ важи током целокупног периода важења тзв. законске гаранције, односно претпоставка несаобразности важи ако несаобразност настане у року од две године од дана преласка ризика на потрошача,⁵⁴ осим ако је то у супротности са природом робе и природом одређене несаобразности.⁵⁵

И док је по питању трајања тзв. законске претпоставке несаобразности дошло до проширења права потрошача, промене у погледу хијерархије правних средстава заштите потрошача доносе умањење права потрошача. Ово умањење последица је усклађивања са правом ЕУ, а условљено је потребом остваривања циљева одрживог развоја, која, као што је већ речено, врши значајан утицај на уговорно право. Према Нацрту ЗЗП-а, период након тренутка преласка ризика у којем потрошач може да врши избор између сва четири добро позната средства заштите купца (раскид уговора, замена, оправка, снижење цене) скраћен је са шест месеци на 30 дана.⁵⁶

Коначно, Нацртом ЗЗП-а уведен је рок у којем је трговац дужан да обавести потрошача о несаобразности робе. ЗЗП не регулише питање обавезе

⁵² Нацрт ЗЗП-а, чл. 59 ст. 1

⁵³ ЗЗП, чл. 52 ст. 2

⁵⁴ Из одговора ресорног министарства на коментаре и сугестије заинтересованих страна у вези са текстом Нацрта ЗЗП-а произилази да ће у предлогу закона овај рок бити скраћен на годину дана (Одговор Министарства унутрашње и спољне трговине доступан на: <https://must.gov.rs/extfile/sr/15321/tabela%20izvestaja%20sa%20javne%20rasprave.pdf>, датум посете: 01. 12. 2025).

⁵⁵ Нацрт ЗЗП-а, чл. 59 ст. 3

⁵⁶ Нацрт ЗЗП-а, чл. 56 ст. 7. Из одговора ресорног министарства на коментаре и сугестије заинтересованих страна у вези са текстом Нацрта ЗЗП-а произилази да у предлогу закона, ипак, неће доћи до имплементације Директиве о уговору о продаји по овом питању, те да ће период у којем потрошач може да врши неограничено право избора између сва четири правна средства заштите остати шест месеци (Одговор Министарства унутрашње и спољне трговине доступан на: <https://must.gov.rs/extfile/sr/15321/tabela%20izvestaja%20sa%20javne%20rasprave.pdf>, датум посете: 01. 12. 2025).

потрошача да обавести трговца о несаобразности у одређеном року, што може довести до два различита тумачења. Према једном, одсуство прописивања рока одраз је намере законодавца да ослободи потрошача обавезе обавештавања у одређеном року. Према другом, на ово питање могу да се примене општа правила облигационог права, према којима је рок за обавештавање кратак (осам дана од дана преласка ризика, односно од дана уочавања недостатка, у зависности да ли је реч о видљивом или скривеном недостатку).⁵⁷ Нацрт 33П-а отклања недоумице у погледу исправности првог или другог тумачења, изричито прописујући да је потрошач дужан да обавести трговца о несаобразности у року од два месеца од тренутка сазнања за несаобразност (субјективан рок), а најкасније у року од две године од дана преласка ризика на потрошача (објективан рок).⁵⁸

В. Правно регулисање уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга

Можда и најважнији разлог за доношење новог закона о заштити потрошача произилази из потребе имплементације Директиве о дигиталном садржају и целовитог регулисања уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга као посебног именованог уговора. Детаљна анализа одредаба Нацрта 33П-а превазилази оквире овог рада, па ћемо у даљем тексту указати првенствено на специфичности правног уређења овог уговора у праву ЕУ и будућем српском праву.

Нацрт 33П-а, следећи пример европског законодавца, ствара посебан правни режим за посебну врсту „дигиталних производа“, што се у правној теорији сматра иновативним и нетипичним приступом.⁵⁹ Наиме, постојање посебних именованих уговора везује се за типичан предмет престације (испука робе, пружање услуге, закуп ствари итд.), а не за посебне врсте производа, као што је случај код уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга. Важно је нагласити да постојање уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга као посебног именованог уговора не отклања, или барем то не чини у потпуности, потребу његове квалификације. Специфичност правног уређења овог уговора у праву ЕУ, које ће бити преузето и у домаћем законодавству, је примена два посебна правна режима на уговоре о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга. Први ће бити правни режим прописан будућим законом о заштити потрошача. Овим режимом начелно су обухваћена питања испоруке дигиталног садржаја и дигиталних услуга, њихове саобразности и правних средстава која потрошач има за случај

⁵⁷ Б. Михајловић, *op. cit.*, 194.

⁵⁸ Нацрт 33П-а, чл. 59 ст. 6

⁵⁹ K. Sein, G. Spindler, *The new Directive on contracts for the supply of digital content and digital services – scope of application and trader’s obligation to supply – part 1*, *European Review of Private Law* бр. 3, 2019, 260.

повреде уговора.⁶⁰ За овај правни режим питање квалификације уговора није важно јер се на конкретан уговор примењују посебна правила националног права која су резултат имплементације Директиве о дигиталном садржају. Други правни режим важи за сва питања која нису регулисана будућим законом (нпр. закључење уговора, пуноважност, ништавост итд.). За овај правни режим остаће важно питање квалификације уговора јер се тако утврђује порекло правила која се сходно примењују на уговор о дигиталном садржају или дигиталним услугама.⁶¹

V СПРОВОЂЕЊЕ ПРОПИСА О ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА ПУТЕМ ВАНСУДСКОГ РЕШАВАЊА СПОРОВА

Упркос све квалитетнијем и свеобухватнијем законском оквиру заштите потрошача у Србији и сталном проширењу обима и садржине прописаних права потрошача, остваривање и реализација тих права, односно спровођење прописа о заштити потрошача није достигло одговарајући ниво који би допринео суштинском побољшању правног и економског положаја потрошача у Србији. Српски законодавац у претходним годинама учинио је неколико важних корака у циљу подизања нивоа спровођења потрошачког права (детаљније регулисање поступка заштите колективног интереса потрошача, регулисање посебног парничног поступка у потрошачким споровима, ослобађање потрошача обавезе плаћања судске таксе у споровима чија вредност не прелази 500 000 динара и сл.). Можда и најважнији корак предузет у циљу боље и ефикасније правне заштите потрошача у претходним реформама потрошачког права јесте суштинска промена механизма вансудског решавања потрошачких спорова, увођење обавезног решавања спорова вансудским путем за трговце онда када потрошач покрене тај поступак.⁶² Ни та промена, спроведена при доношењу важећег ЗЗП-а из 2021. године није, пак, донела значајније практичне резултате. Упркос томе, Нацрт ЗЗП-а и даље препознаје механизам вансудског решавања потрошачких спорова као важно средство заштите права потрошача. Видљива је тежња министарства за побољшањем анализираног механизма и отклањањем практичних проблема који су довели до његове неефикасности у претходним годинама примене, а све у циљу коришћења бројних предности које има вансудско решавање

⁶⁰ О квалификацији уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга вид. R. Schulze, *Supply of digital content: a new challenge for European contract law*, у: European Contract Law and the Digital Single Market (ур. А. Di Franceschi), Intersentia, Antwerpen 2016, 142; P. Giliker, *Adopting a smart approach to EU legislation: why it has proven so difficult to introduce a Directive on Contracts for the supply of digital content?*, у: EU Internet Law in the Digital Era (ур. Т. Synodinou et al.), Springer, Cham 2019, 301-302.

⁶¹ Б. Михајловић, *op. cit.*, 219-220.

⁶² Д. Вујисић, Б. Михајловић, *op. cit.*, 61.

потрошачких спорова (брзина, ефикасност, нижи трошкови, подстицање решавања спорова мирним путем, смањење оптерећења судова итд.).⁶³

Нацртом ЗЗП-а се проширују додатне обавезе ресорног министарства у погледу вршења надзора над телима за вансудско решавање потрошачких спорова, као и случајеви у којима долази до брисања тела са листе тела за вансудско решавање потрошачких споров. Тако нпр. до брисања тела са листе долази ако оно не оконча спор у законским роковима (90 дана, односно 180 дана у изузетним случајевима условљеним сложености спора), ако не узме у рад достављени предлог за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора у року од седам дана од дана пријема истог или ако не унесе све достављене предлоге за покретање вансудског решавања потрошачког спора у информациони систем којем се приступа преко странице Министарства у року и на начин прописан законом.⁶⁴ Нацртом ЗЗП-а посебно се истиче обавеза транспарентности рада тела за вансудско решавање потрошачких спорова, која се постиже обавезом достављања извештаја о раду ресорном министарству и објављивања истог на интернет страници тела, уколико тело има своју интернет страницу. Извештај садржи податке о броју примљених предлога за покретање спора, покренутих, окончаних спорова и исходу окончаних спорова (број обустављених поступака, донетих препорука и закључених споразума о решавању спора), врсти спора, просечној дужини трајања спора, стопи извршених одлука тела и уоченим значајним проблемима који се често понављају и доводе до спорова између потрошача и трговаца, уз евентуалне препоруке како их избећи или решити.⁶⁵

VI ЗАКЉУЧАК

Поглед на историјски развој српског потрошачког права јасно показује да ни ова реформа неће представљати крај, већ само почетак новог циклуса унапређења права потрошача. Анализирана реформа указује на јасну оријентацију ка потребама савременог дигиталног тржишта и дигитализацији система заштите потрошача. На тај начин, ова реформа не само да унапређује степен заштите у виртуелном простору, већ ствара и предуслове за развој безбеднијег и поузданијег дигиталног тржишта, што је посебно значајно у контексту све већег броја потрошачких уговора чије се закључење и/или испуњење врши у дигиталном простору. Практични ефекти реформе биће

⁶³ P. Cortes, *A new regulatory framework for extra-judicial consumer redress: where we are and how to move forward*, Legal Studies бр. 1, 2015, 114–116; G. Rühl, *Alternative and Online Dispute Resolution for cross-border consumer contracts: a critical evaluation of the European legislature's recent efforts to boost competitiveness and growth in the internal market*, Journal of Consumer Policy бр. 4, 2015, 432–433.

⁶⁴ Нацрт ЗЗП-а, чл. 172 ст. 6

⁶⁵ Нацрт ЗЗП-а, чл. 172 ст. 5

Борко Михајловић, Најважније новине у оквиру предстојеће
реформе српског потрошачког права (стр. 79-95)

видљиви у наредним годинама, а на њихову ефикасност пресудно ће утицати способност и спремност ресорног министарства, инспекцијских органа, али и судова, да примењују нова законска решења и утичу на спремност трговаца да ускладе своје пословање са новим обавезама.

Borko Mihajlović, LL.D.*

THE MOST IMPORTANT NOVELTIES IN THE UPCOMING REFORM OF SERBIAN CONSUMER LAW

Summary

After less than four years of applying the 2021 Consumer Protection Act, a new reform of Serbian consumer law has begun, aimed primarily at strengthening consumer protection in digital markets and further aligning it with European standards in this field. The main focus of this paper is the analysis of the most significant changes introduced by this reform, that is, the key provisions contained in the Draft Consumer Protection Act published by the Ministry of Internal and External Trade in August 2025. In the introductory section, the author provides a general overview of the state of consumer protection in Serbia and an overall assessment of the level of realization of consumer rights. The paper then examines the key solutions and innovations introduced by the Draft Consumer Protection Act. In the author's assessment, special attention should be devoted to questions concerning the scope of application of the law and the digitalization of consumer law, as well as the changes in consumer contract law. In the final section, the author highlights the new attempt to improve the enforcement of consumer protection regulations by addressing practical shortcomings observed in the mechanism for alternative dispute resolution in consumer matters.

Key words: *Draft Consumer Protection Act, consumer rights in digital markets, scope of consumer law, consumer contract law, alternative dispute resolution.*

* Associate Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac.