



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA

CENTAR ZA  
EVROPSKE  
POLITIKE

**YUCOM**  
Komitet pravnika  
za ljudska prava



# IZVEŠTAJ

O POTREBI REŠAVANJA PROBLEMA  
MASOVNIH PARNICA I MOGUĆNOSTIMA  
UVOĐENJA KOLEKTIVNE TUŽBE U PRAVNI  
POREDAK REPUBLIKE SRBIJE



**Publikacija:**

izveštaj o potrebi rešavanja problema masovnih parnica i mogućnostima uvođenja kolektivne tužbe u pravni poredak Republike Srbije

**Izdavač:**

Centar za evropske politike – CEP

**Autori:**

Dušan Protić, Katarina Grga

**Dizajn:**

Marko Perović

**Prelom:**

Miloš Đurić

**Tiraž:**

10 - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

**Mesto i godina izdanja:**

Beograd, 2022.

**ISBN**

978-86-89217-26-1

# IZVEŠTAJ O POTREBI REŠAVANJA PROBLEMA MASOVNIH PARNICA I MOGUĆNOSTIMA UVODENJA KOLEKTIVNE TUŽBE U PRAVNI POREDAK REPUBLIKE SRBIJE

POSEBAN IZVEŠTAJ U SKLOPU DRUGOG  
CIKLUSA PRAĆENJA STANJA U PRAVOSUĐU

Autori: Dušan Protić, Katarina Grga (CEP)

Beograd, 2022.



# I. UVOD

Veliko opterećenje sudova, naročito u parničnim predmetima, predstavlja pojavu koja u kontinuitetu karakteriše srpsko pravosuđe. Priliv predmeta, međutim, nije teritorijalno ujednačen, ogroman je pritisak na beogradске sudove, dok se istovremeno periodično pojavljuju talasi istovrsnih parničnih predmeta koji dodatno i značajno uvećavaju tekući priliv. Posledice ovakvih pojava su višestruke, veliki i nesrazmerni teret predmeta značajno otežava uspešno i efikasno vođenje postupaka, kako u tim predmetima, tako i u svim drugim postupcima iz nadležnosti tih sudova. Pored toga, dodatno se usporavaju parnice, raspoloživi ljudski i tehnički resursi u sudovima su preopterećeni, a pristup pravdi građana, pojedinaca, se dodatno otežava. Pored toga, u pojedinim oblastima, kao što je zaštita potrošača, javljaju se karakteristični uzroci i razlozi za ostvarivanje kolektivne zaštite, bilo da je reč o transindividualnim povredama kolektivnog interesa velikih grupa lica, ili istovrsnim povredama subjektivnog prava koje su u pojedinačnim slučajevima male vrednosti i odvraćaju građanina, pojedinca, od pravne zaštite putem pojedinačnog tužbenog zahteva.

Predmet ovog izveštaja je ispitivanje mogućnosti uticaja i rešavanja problema vezanih za negativne pojave koje su uočene u prethodnom izveštajnom ciklusu praćenja stanja u pravosuđu za 2021. godinu.<sup>1</sup> Ovaj dokument predstavlja poseban tematski izveštaj, koji povezuje dva uočena

problema, i to pojave tzv. masovnih parnica, koja se u izveštajnom periodu manifestovala naročito u oblasti zaštite prava korisnika finansijskih usluga („bankarski predmeti“), i pojave povezane s tim problemom, a to je preopterećenost beogradskog pravosuđa pojedinačnim parnicama. U vezi sa ovom temom, posmatrane su i druge situacije koje podrazumevaju veliki broj istovrsnih tužbenih zahteva kojima su opterećeni sudovi, najčešće beogradski, zbog mesne nadležnosti utvrđene prema sedištu velikog broja pravnih lica koja se javljaju kao tužena u ovim predmetima. Repetitivni predmeti kreiraju velike troškove, pogotovo zastupanja advokata, otežavaju pristup pravdi građanima u svakom pojedinačnom slučaju, uzrokuju nepotrebnu repetitivnost u radu sudova, uslovjavaju pravnu nesigurnost zbog mogućnosti različitog odlučivanja u istovrsnim stvarima, i dr.

Cilj ovog specifičnog izveštaja je da se ispita mogućnost rešavanja navedenih problema putem (ponovnog) uvođenja kolektivne tužbe u parnični postupak, kao instrumenta pravne zaštite koji omogućava da se u jednom postupku raspravlja veliki broj istovrsnih zahteva ili jedan zahtev koji utiče na celu jednu kategoriju lica u istoj pravnoj situaciji. Izveštaj je rezultat uvida i analize postojećeg pravnog stanja, sa posebnim osvrtom na oblast zaštite potrošača u kojoj kod nas već postoje pojedini oblici kolektivne zaštite, a u evropskom okruženju predstavlja oblast u kojoj

<sup>1</sup> Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2021. godinu,  
<https://www.otvorenavratapravosudja.rs/stanje-u-pravosudu/izvestaj-o-pracenju-stanja-u-pravosudu-za-2021-godinu>

se u novije vreme javlja najviše modela kolektivnih tužbi. Izveštaj je uključio i analize relevantnih uporednih rešenja kolektivne pravne zaštite.

Metodologija istraživanja na kojoj je zasnovan ovaj izveštaj, podrazumeva analizu dostupnih podataka sudske statistike i drugih raspoloživih relevantnih podataka, kao i stručnu analizu *de lege lata*, ali i analizu potreba u pogledu normativnih uslova za uvođenje kolektivne tužbe. Istraživanje je zasnovano pretežno na kvalitativnom metodološkom pristupu, prema datom tematskom okviru, na osnovu stavova stručnjaka (*expert opinion*) koji su citirani u izveštaju, radi uvida u suštinske uzroke i kvalitativnu ocenu uočenih problema, kao i kvantitativnoj analizi statističkih numeričkih podataka koji su dostupni ili dobijeni

istraživanjem, naročito u pogledu ispitivanja problema nesrazmernog opterećenja sudova.

Ovaj dokument predstavlja poseban tematski izveštaj, pripremljen u širem kontekstu aktivnosti kontinuiranog praćenja stanja u pravosuđu, a izrađen u sklopu projekta „Otvorena vrata pravosuđa“ koji je podržan od strane Američke agencije za razvojnu pomoć (USAID) u Srbiji.

<sup>2</sup>Opšti cilj projekta „Otvorena vrata pravosuđa“ je jačanje poverenja građana u rad pravosudnih institucija u Republici Srbiji, kroz poboljšanje mehanizama komunikacije između građana i sudstva.<sup>3</sup> Nalazi, ocene i preporuke sadržane u izvestaju predstavljaju stavove autora izveštaja i ne moraju nužno odražavati stavove svih partnerskih organizacija uključenih u realizaciju projekta.

---

2 „Constituencies for Judicial Reform in Serbia“

3 Mrežu organizacija civilnog društva koje učestvuju u realizaciji projekta „Otvorena vrata pravosuđa“, i koja je pripremila i predstavlja ovaj Izveštaj, čine: Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM); Centar za evropske politike (CEP); Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije; Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji (CHRIS mreža); Društvo sudija Srbije; Transparentnost Srbija; Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP); Partneri za demokratske promene (Partneri Srbija); Beogradski centar za ljudska prava; Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS); Narodni parlament Leskovac i Forum sudija Srbije.

# SADRŽAJ

<b>I. UVOD.....</b>	<b>5</b>
<b>II. POJAVA MASOVNIH PARNICA U PRAKSI .....</b>	<b>11</b>
II.1. „BANKARSKI“ PREDMETI I POKUŠAJI REŠAVANJA OVOG PROBLEMA PUTEM PRAVNICH STAVOVA VRHOVNOG KASACIONOG SUDA .....	12
II.2. NESRAMERNO OPTEREĆENJE BEOGRADSKIH SUDOVA .....	13
<b>III. NACRT ZAKONA O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU IZ 2021. GODINE .....</b>	<b>17</b>
<b>IV. KOLEKTIVNA ZAŠTITA POTROŠAČA.....</b>	<b>19</b>
IV.1. PRAKSA ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA I POTREBA ZA UNAPREĐENJEM POSTOJEĆEG SISTEMA .....	20
IV.2. PROŠIRIVANJE OBUVATA POTROŠAČKOG SPORA NA PARNICE IZ ZAŠTITE PRAVA KORISNIKA FINANSIJSKIH USLUGA .....	22
IV.3. PRAVNA HARMONIZACIJA SA PRAVILIMA EU O KOLEKTIVNOJ PRAVNOJ ZAŠTITI .....	23
<b>V. KOLEKTIVNA TUŽBA U DOMAĆEM PRAVU I SUDSKOJ PRAKSI.....</b>	<b>25</b>
V.1. KOLEKTIVNA TUŽBA IZ ZPP IZ 2011.....	25
V.2. SLUČAJ KOLEKTIVNE TUŽBE „EFEKTIVE“ IZ 2013.....	27
<b>VI. UPOREDNA ISKUSTVA U POJEDINIM ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE I REGIONA.....</b>	<b>29</b>
VI.1. FRANCUSKA .....	29
VI.2. NEMAČKA .....	31
VI.3. KOLEKTIVNA ZAŠTITA U REGIONU .....	32
<b>VII. DISKUSIJA NALAZA IZVEŠTAJA I MOGUĆIH PRAVNIH REŠENJA .....</b>	<b>35</b>
<b>ZAKLJUČAK .....</b>	<b>41</b>
<b>PREPORUKE ZA UVOĐENJE KOLEKTIVNE TUŽBE .....</b>	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAFIJA .....</b>	<b>45</b>



# II. POJAVA MASOVNIH PARNICA U PRAKSI

Osnovni postulat građanskog procesnog prava je parnica kao način rešavanja individualnog spora dvoje ili više poznatih lica koja su učesnici materijalno pravnog odnosa. Međutim, savremeni način života dovodi do nastanka situacija u kojima se često dešava da je veliki broj lica oštećen postupanjem ili nepostupanjem jednog ili više lica pružalaca usluga ili prodavaca robe. Individualna zaštita povređenog prava kroz mehanizam individualne parnice, pokazao se kao neefikasan način zaštite, jer dovodi do „masovnih parnica“. Repetitivne ili „masovne parnice“ su pojmovi nastali u sudskoj praksi i podrazumevaju veći broj parnica koje za predmet imaju spor povodom masovnih povreda prava, tj. povreda prava velikog broja lica do kojih je došlo pretpostavljenim protivpravnim postupanjem jednog istog pravnog subjekta (*mass harm situations*). Masovne parnice za predmet imaju bitno isti činjenični osnov i isti pravni osnov. U najvećem broju tih parnica tužiocu su fizička lica, a tuženi je isto pravno lice, najčešće organizacija sa javnim ovlašćenjima, javno preduzeće, sve više i finansijske organizacije, pružaoci usluga ili prodavci robe, u najširem smislu.<sup>4</sup>

Sudska odluka u parnici rešava spor u konkretnom pravnom odnosu između subjekata tog odnosa, a za sva ostala lica ta odluka ne proizvodi pravno dejstvo (*res inter alios acta*). Kolektivna tužba predstavlja bitno odstupanje od ovog pravila klasičnog građanskog prava, koje je nametnuo savremeni pravni život, koji često karakteriše masovnost (masovna potrošnja, velika populacija, brojnost korisnika telekomunikacionih usluga, i dr.). Masovne parnice nisu teorijski definisan ili ispitani institut građansko-procesnog prava, već praktična pojava koja ima određena bitna svojstva: na prvom mestu, veliki broj istovetnih ili

istovrsnih slučajeva, koji često sadrže zajedničko sporno pravno pitanje (npr. određena ugovorna klauzula pružaoca usluga velikom broju korisnika), i/ili slično činjenično stanje (npr. određeno postupanje ili ponašanje trgovca ili pružaoca usluga, koje bi po pravilima potrošačkog prava spadalo u kategoriju nepoštene poslovne prakse), gde se kao tužilac javlja korisnik usluga ili potrošač, a na strani tuženog jedan isti trgovac ili pružalac usluga, odnosno ista kategorija tih lica. Kako je masovnost osnovna i paradigmatična odlika ove pojave, ona se po pravilu vezuje za situacije iz oblasti usluga od opšteg ekonomskog interesa (kao što su komunalne ili telekomunikacione usluge, snabdevanje električnom energijom, i sl.), istovrsnih finansijskih usluga (kao što su notorni bankarski predmeti povodom nepravilnog obračuna kamata i troškova kredita), kao i kada se istom radnjom istog lica nanosi šteta velikom broju pojedinaca (npr. odštetni zahtevi od organa javnih vlasti povodom istovetne povrede, ili ponovo u potrošačkim stvarima, od istog trgovca povodom istovetne manjkavosti robe).

U dosadašnjoj praksi sudova uočene su mnogobrojne negativne posledice „masovnih parnica“ od kojih je najznačajnija pojava neujednačene sudske prakse, koja nastaje zbog razlika u tumačenju i primeni prava, nejasnih zakonskih odredbi i postojanja pravnih praznina, pa samim tim i povreda prava na pravično suđenje, što dovodi do gubitka poverenja građana u sudstvo. Ogroman broj masovnih parnica „parališu“ rad sudova i onemogućavaju efikasno postupanje čime se povređuje pravo na suđenje u razumnom roku. Preopterećenost sudova i sudija ovim predmetima dovodi do toga da sudije najveći deo svog radnog vremena utroše rešavajući ove

4 Prilog ovom izveštaju sudije Ane Lukić Vidojković, Forum Sudija

predmete i vršeći administrativne poslove u vezi tih predmeta, što znači da se novčana sredstva za zarade sudija i zaposlenih u sudovima u najvećoj meri isplaćuju zbog radana „masovnim parnicama“. Takođe, povećani broj „masovnih parnica“ iziskuje stalno povećanje broja sudija, ali i zaposlenih u sudu. Ne treba zanemariti ni problem visine troškova postupka koja često prevazilazi visinu tužbenog zahteva, pa se opravdano postavlja pitanje cilja masovnih parnica: da li je on naplata troškova advokata za pružene usluge zastupanja ili zaštita povređenog prava pojedinaca, budući da u većini slučajeva troškovi postupka daleko prevazilaze visinu glavnog zahteva.<sup>5</sup>

## II.1. „BANKARSKI“ PREDMETI I POKUŠAJI REŠAVANJA OVOG PROBLEMA PUTEM PRAVNIH STAVOVA VRHOVNOG KASACIONOG SUDA

U vreme pripreme ovog izveštaja, problem masovnih parnica u tzv. bankarskim predmetima je izuzetno aktuelan, i po svojim efektima prevazilazi problem kvantitativnog opterećenja sudova, već je poprimio i znatno veći pravno-politički značaj. Naime, u proteklih nekoliko godina, pojavio se veliki broj parnica u kojima su tužioci fizička lica, korisnici kredita koje daju banke, naročito stambenih kredita, usmerene protiv tih banaka radi povraćaja dela naplaćenih sredstava na ime obrade troškova kredita ili obračunate kamate. Katalizator povećanja broja tih parnica je predstavljao stav Vrhovnog kasacionog suda iz 2018. godine, donet povodom većeg broja predmeta u bankarskim sporovima u kojima se traži utvrđenje ništavosti odredaba ugovora o kreditu kojima je predviđeno pravo banke da od korisnika kredita naplati troškove obrade i puštanja kredita u tečaj, u procentualnom iznosu u odnosu na vrednost kredita.<sup>6</sup> Ovim pravnim stavom je utvrđeno da banka ima citirano pravo pod uslovom da je

ponuda banke sadržala jasne i nedvosmislene podatke o troškovima kredita. Upravo polazeći od izraženog zahteva da ponuda banke mora da sadrži jasne i nedvosmislene podatke o obračunu troškova kredita, usledio je veliki broj tužbi kojima je zahtevan povrćaj naplaćenih troškova obrade kredita sa navodom da taj uslov nije bio ispunjen u vreme zaključenja ugovora. Kako nije predviđena posebna klasifikacija ovih predmeta prema sudskim upisnicima, a u praksi nije u potpunosti ujednačena ni naznaka predmeta spora u evidenciji, nije moguće dobiti potpuno precizan podatak o broju ovih predmeta. Procene iz Udruženja banaka Srbije, međutim, ukazuju da je u ovom momentu aktivno između 220.000 i 250.000 parnica ove vrste, a da je broj pojedinačnih korisnika koji se pojavljuju kao tužioci u tim parnicama između 50.000 i 80.000.<sup>7</sup> Samo u Prvom osnovnom суду u Beogradu je od januara do novembra 2020. godine primljeno 39.030 predmeta, dok je u Trećem osnovnom судu primljeno 43.922 predmeta protiv banaka.<sup>8</sup> Pod pritiskom velikog priliva istovrsnih tužbenih zahteva koji su stvorili enorman teret za redovan rad sudova, ali i drugih pitanja koja su otvorena u stručnoj i široj javnosti povodom ovih slučajeva, nedavno je ponovo usledila intervencija Vrhovnog kasacionog suda, putem „dopune“ napred navedenog stava iz 2018. godine, koja se sastoji u napomeni da banka nije dužna da posebno dokazuje strukturu i visinu troškova koji su obuhvaćeni zbirnim iznosom troškova kredita navedenim u ponudi koju je korisnik kredita prihvatio zaključenjem ugovora o kreditu.<sup>9</sup>

Pored same pojave velikog broja istovrsnih predmeta, ovaj slučaj prati i više kontroverzi šireg društvenog značaja, kao što je tvrdnja Udruženja banaka da je osnovni pokretač ovih parnica zapravo naplata troškova parničnog postupka, a ne ostvarivanje tužbenog zahteva.<sup>10</sup> Veštačko kreiranje parničnih troškova od strane punomoćnika tužilaca čak i kada je visina tužbenog zahteva bagatelna, koji se obračunavaju prema

5 Prilog A. L. Vidovjković

6 Pravni stav usvojen na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda od 22.05.2018. godine

7 Izjava predsednika Udruženja banaka g. Vladimira Vasića, „Blic“, 13.11.2021.

<https://www.blic.rs/biznis/vesti/trenutno-na-sudovima-250000-tuzbi-gradana-protiv-banaka/drj970>

8 Nenad Kovačević, „Masovni sporovi – rešenje (masovnih problema) ili (masovni) problem“, Otvorena vrata pravosuđa, 2021;

<https://www.otvorenavratarapravosudja.rs/teme/ostalo/masovni-sporovi-resenje-masovnih-problema-ili-masovni-problem>

9 Pravni stav usvojen na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda od 16.09.2021. godine

10 Izjava predsednika Udruženja banaka g. Vladimira Vasića

Advokatskoj tarifi i potom nesumnjivo uspešno naplaćuju od tuženih banaka u parnicama u kojima je izvestan uspeh s obzirom na prethodno formiranu sudsku praksu i ranije doneti pravni stav VKS, prema ovom shvatanju, predstavljalje je drugi katalizator umnožavanja parnica u ovim slučajevima. Radi sprečavanja daljeg množenja ovih predmeta, sredinom 2021. godine grupa narodnih poslanika je Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine podnela zahtev za autentično tumačenje merodavnih odredaba Zakona o obligacionim odnosima, Zakona o zaštiti potrošača i Zakona o zaštiti korisnika finansijski usluga, usmernog na relativizaciju ranije donetog pravnog stava VKS o obavezi davanja jasnih i nedvosmislenih podataka o troškovima kredita u samoj ponudi, s tim da je pod pritiskom advokata, ovaj zahtev naknadno povučen.<sup>11</sup> Naknadno doneta navedena dopuna stava VKS o ovom pitanju predstavljalje je zapravo potpuni zaokret kojim se ranije doneti pravni stav suštinski dezavuiše. Naknadno doneta navedena dopuna stava VKS o ovom pitanju predstavljalje je zapravo potpuni zaokret kojim se ranije doneti pravni stav suštinski menja. Takvo postupanje najviše sudske instance je u javnosti, pogotovo među advokatima, stvorilo utisak da je Vrhovni kasacioni sud popustio pod pritiscima banaka. Usledile su dalje kontroverze, kao što je veći broj protesta advokata, koji su kulminirali donošenjem odluke Advokatske komore Beograda o obustavi rada svih njenih članova do otklanjanja pravne nesigurnosti izazvane donošenjem dopune pravnog stava od 16.09.2021. godine.<sup>12</sup>

Bankarski predmeti, međutim, nisu jedini slučajevi masovnih istovrsnih parnica, u praksi se javljaju i drugi, kao što je slučaj diskriminacije ratnih vojnih rezervista u isplati ratnih dnevница po osnovu mesta prebivališta, povodom kojeg je u periodu 2010-2019. pred nadležnim sudovima sa područja Apelacionog suda u Kragujevcu pokrenuto 35.483 parnice, a pred sudovima sa područja Apelacionog suda u Nišu 18.447 parnice. Masovne tužbe podnošene su i u drugim slučajevima masovnih

povreda prava: protiv Nacionalne službe za zapošljavanje, zbog isplate umanjene naknade za slučaj nezaposlenosti, protiv JP „Železnice Srbije“ zbog isplate umanjenih naknada za smenski i noćni rad, ishranu i regres, protiv Fonda PIO, zbog diskriminacije poljoprivrednih osiguranika u pogledu usklađivanja penzija, i dr.<sup>13</sup>

Godišnji izveštaj VKS tako konstatiše da je u 2017. godini povećan ukupni priliv predmeta u građanskoj materiji, jer je pred svim višim sudovima u Republici podneto 56.342 tužbe od strane rezervista koji su kao pripadnici oružanih snaga bili mobilisani za vreme ratnog stanja 1999. godine. Dalje se konstatiše da se radi o repetitivnim predmetima, koji se mogu rešavati na osnovu tzv. pilot odluke, ali da je radi jedinstvene primene prava bilo neophodno prethodno rešiti sporna pravna pitanja, saglasno čl. 180. ZPP, u pogledu pravne prirode ovih sporova i postojanja sudske jurisdikcije za njihovo rešavanje, u slučaju kada nema opredeljenog zahteva ni za isplatu ratnih dnevnic, niti za naknadu materijalne štete.<sup>14</sup>

## II.2. NESRAZMERNO OPTEREĆENJE BEOGRADSKIH SUDOVA

Daleko najveći broj parnica se po pravilima o mesnoj nadležnosti koncentriše u beogradskim sudovima. Ista pojava karakteriše i napred pomenute masovne predmete, s obzirom da su usmereni protiv istog tuženog, koji ponovo obično ima sedište u Beogradu. Na problem opterećenja beogradskih sudova je ukazivalo i Društvo sudija Srbije, prema čijim navodima u tri beogradska osnovna suda se obrađuje 63% predmeta od svih 66 osnovnih sudova u Srbiji, rešava se tri puta više od norme, a ovakva opterećenost beogradskih sudova nikada do sada nije zabeležena.<sup>15</sup> Trend opterećenja beogradskih sudova i brzina kojom se to odigrava su alarmantni: broj predmeta prispeleih u Prvi i Treći osnovni sud u Beogradu porastao je od 2019. do 2020. godine za više nego duplo, sa 61.106 na 131.779 predmeta, iako su sudije

11 Vest Tanjuga, 5.07.2021; <http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=666110>

12 Odluka br. 11262/2021 doneta na skupštini Advokatske komore Beograda od 21.12.2021. godine

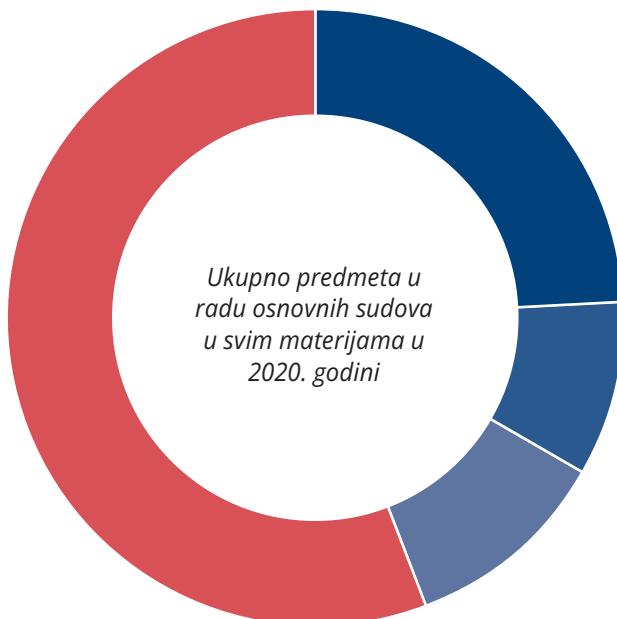
13 Nevena Petrušić, „Sudska zaštita u slučajevima masovnih povreda prava: naučne lekcije i izazovi“, Otvorena vrata pravosuđa, 2020; <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/radno-pravo/sudska-zastita-u-slucajevima-masovnih-povreda-prava-naucne-lekcije-i-izazovi>

14 Godišnji izveštaj VKS o radu sudova, 2020, str. 9

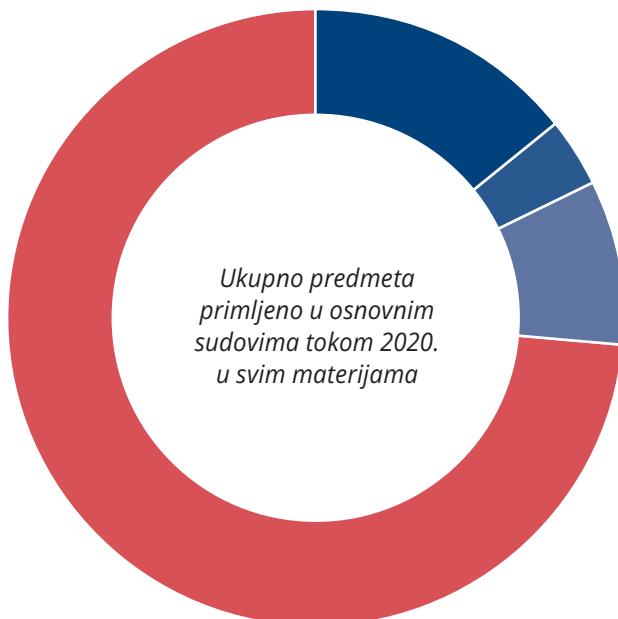
15 Iz saopštenja Društva sudija Srbije, dnevni list 7.06.2021. „Politika“, <https://www.politika.rs/sr/clanak/480711/Kako-su-izmene-ZPP-a-otvorile-Pandorinu-kutiju>

rešavale trostruko veći broj predmeta mesečno od onog koji im je propisan kao njihova mesečna norma. Sudije u Višem sudu u Beogradu (njih 101) čine 29% od ukupnog broja svih sudija viših sudova u Srbiji (351), a zadužene su sa 53% svih predmeta viših sudova u Srbiji na kraju 2020. godine. Sudije u tri osnovna suda u Beogradu (njih 235) čine 19% od ukupnog broja svih sudija osnovnih sudova u Srbiji (1.181), a zadužene su sa 63% svih predmeta osnovnih sudova u Srbiji na kraju 2020. godine.<sup>16</sup>

Prema podacima iz Godišnjeg izveštaja VKS za 2020. godinu, u tri beogradska osnovna suda, ukupan broj predmeta u radu u svim materijama je činio 44% ukupnog broja predmeta svih osnovnih sudova, a priliv predmeta u toj godini u svim materijama je činio nešto više od četvrtine ukupnog priliva svih osnovnih sudova.<sup>17</sup> Ukupno gledano, za poslednjih pet godina je u sudske sisteme ušlo preko dva miliona predmeta više od očekivanog godišnjeg priliva.<sup>18</sup>



Prvi osnovni sud u Beogradu (441.279)
Drugi osnovni sud u Beogradu (161.784)
Treći osnovni sud u Beogradu (198.983)
Svi ostali osnovni sudovi u Srbiji (1.004.083)



Prvi osnovni sud u Beogradu (126.327)
Drugi osnovni sud u Beogradu (31.120)
Treći osnovni sud u Beogradu (77.775)
Svi ostali osnovni sudovi u Srbiji (648.194)

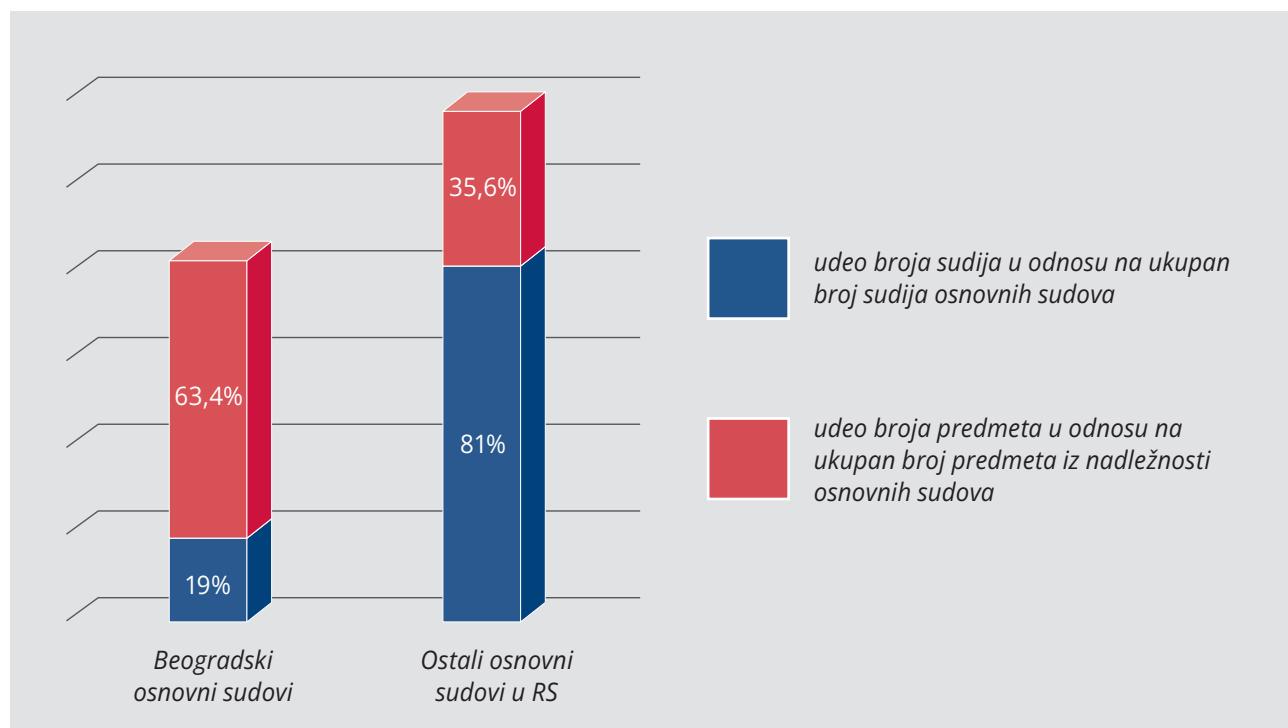
16 Iz saopštenja Društva sudija Srbije od 03.03.2021, u vezi sa sugestijama koje su dostavljene Ministarstvu pravde povodom izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku

17 Statistika o radu sudova opšte nadležnosti u republici Srbiji za 2020. godinu, prilog Godišnjeg izveštaja VKS o radu sudova

18 Godišnji izveštaj VKS o radu sudova, 2020

Budući da je na kraju 2020. godine u svim višim sudovima radilo 351 sudija kojima je preostalo ukupno 94.776 predmeta, a da je na 101 sudiju u Višem sudu u Beogradu preostalo 50.461 predmeta, to znači da su sudije u Višem sudu u Beogradu nesrazmerno više opterećene od ostalih sudova tog stepena - njih 29% (u odnosu na broj svih sudija viših sudova u Srbiji) zaduženo je sa 53% svih predmeta viših sudova u Srbiji. Suprotno, 71% sudija u preostalim višim sudovima u Srbiji rešava 47% svih predmeta viših sudova u Srbiji. Do istog, samo još upečatljivijeg zaključka, dolazi se i u pogledu osnovnih sudova i prevelikog i nesrazmerno većeg opterećenja u beogradskim

osnovnim sudovima u odnosu na ostale osnovne sudove u Srbiji. Naime, na kraju 2020. godine u osnovnim sudovima ostalo je 743.869 predmeta, od kojih 471.908 predmeta (63,44%) u tri osnovna suda u Beogradu u kojima je, od 1181 sudije u svih 66 osnovnih sudova u Srbiji, radilo 234 sudije (19%). Dakle, na kraju 2020. godine sudije beogradskih osnovnih sudova, koji čine 19% ukupnog broja sudija u osnovnim sudovima u Srbiji, zaduženo je sa 63,4% od ukupnog broja predmeta svih osnovnih sudova u Srbiji, dok je 81% sudija u preostalim osnovnim sudovima u Srbiji zaduženo sa 35,6% predmeta iz nadležnosti osnovnih sudova.<sup>19</sup>



19 Iz analitičkog priloga Društva sudija Srbije, dostavljenog Ministarstvu pravde uz sugestije za izmene i dopune ZPP

Delegacija predmeta o kojoj, prema postojećem zakonskom rešenju iz člana 62. ZPP, trenutno odlučuje Vrhovni kasacioni sud, ocenjuje se kao dobra, ali kratkoročna mera u postojećim okolnostima. Naime, delegacija predmeta suštinski ne rešava problem kontinuiranog povećanog priliva predmeta u pojednim sudovima, a posledično dovodi do veće opterećenosti najvišeg suda u državi. Stoga je potrebno razmotriti, kao jednu od kratkoročnih mera za rešavanje problema nesrazmerne i prevelike opterećenosti pojedinih sudova, mogućnost tzv. "automatske delegacije", odnosno osmisliti i razviti model automatskog „prelivanja predmeta“, kako bi se prekomerno opterećeni sudovi rasteretili i predmeti rasporedili sudovima koji imaju značajno manji broj predmeta u radu.<sup>20</sup>

Pojava koncentracije velikog broja predmeta u beogradskim sudovima, a time i nesrazmernog opterećenja sudova i rada sudija, predstavlja problem koji nije vezan isključivo za masovne parnice, i svakako zahteva kombinaciju više mera za njegovo rešavanje. Te mere mogu biti organizacione (delegacija), izmene procesnih pravila (promene pravila o mesnoj nadležnosti za pojedine kategorije predmeta ili za pojedine tužene subjekte; u nastavku detaljnije o tome u delu izveštaja o nacrtu izmena i dopuna ZPP), ili značajnije izmene u broju sudova i sudija u Beogradu. Masovne parnice su dodatno otežale ovu situaciju, do mere da je napred navedenim beogradskim osnovnim sudovima rad otežan toliko da to ugrožava njihovu osnovnu funkciju i time bitno sprečava pristup pravdi. Zato je potrebno, pored drugih mera, predvideti i rešenje za pojavu masovnih, repititivnih predmeta.

---

20 Ibid.

# III. NACRT ZAKONA O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU IZ 2021. GODINE

Rešavanje problema masovnih parnica i nesrazmernog opterećenja sudova prilivom parničnih predmeta, bilo je među brojnim pitanjima koja su razmatrana u sklopu reforme važećeg Zakona o parničnom postupku. Nacrt zakona, koji je predstavljen javnosti sredinom 2021. godine, sadržao je predlog pojedinih novih procesnih pravila, koja su prema idejama priređivača zakonske novele ili po očekivanom dejstvu, trebala da pruže rešenja za ove pojave koje drastično opterećuju redovno i uspešno funkcionisanje sudova.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku koji je izrađen i predstavljen javnosti, sadrži obimne izmene važećih pravila postupka, s obzirom da je predviđena izmena ili dopuna gotovo trećine odredaba inače obimnog Zakona, ali koji sadrži i izmene koje značajno utiču na suštinu procesnih ovlašćenja stranaka i ostvarivanje pristupa sudu.<sup>21</sup> Analiza predloženih novina iz ovog Nacrta prevazilazi predmet i obim ovog izveštaja, pa će ovde biti pomenuta samo pitanja koja se odnose na izmene vezane za rešavanje problema masovnih parnica i nesrazmernog opterećenja sudova. Na prvom mestu, treba uočiti da se u obrazloženju Nacrta nijedna predložena izmena ne dovodi

u neposrednu vezu sa problemom masovnih parnica<sup>22</sup>. Međutim, pojedine odredbe se mogu posredno dovesti u vezi, pre svega iz ugla napora zakonodavca da umanji priliv predmeta, odnosno oteža pristup tužioca sudu. Na taj način, predviđeno je da će se smatrati da je povučen podnesak za koji nije plaćena sudska taksa u roku propisanom zakonom kojim se uređuju sudske takse<sup>23</sup>. Navedeno pravilo, pored ostalog, podrazumeva da će se smatrati da je tužba povučena ako se taksa ne uplati u roku od osam dana od dana zaključenja prvog ročišta po toj tužbi, a žalba na prvostepenu sudsку odluku u istom roku, ali od momenta podnošenja podneska.<sup>24</sup> Povodom pitanja obračuna i naplate troškova postupka, posebno je kontroverzna predložena novina da tužilac koji je podnošenjem dve ili više tužbi istakao dva ili više tužbenih zahteva koje je mogao da istakne u istoj tužbi, ima pravo na naknadu troškova samo onog parničnog postupka koji je prvo bio pokrenut, pod uslovom da je u parnici uspeo, a da je dužan da tuženom naknadi troškove svih kasnije pokrenutih parničnih postupaka, nezavisno od ishoda parnice, s tim što je primena ovog pravila predmet posebne ocene suda da li je neopravdano podeljen tužbeni zahtev na više parnica.<sup>25</sup>

21 Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, objavljen 19.05.2021. godine na internet stranici Ministarstva pravde, za potrebe javne rasprave; <https://mpravde.gov.rs/obavestenje/33408/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-parnicnom-postupku-1952021-godine.php>

22 Pominje se problem „repetitivnih predmeta“, ali samo u kontekstu predložene izmene u čl. 90. važećeg ZPP, kojom je predviđeno ovlašćenje suda da zahteva overeno punomoćje ako posumnja u istinitost punomoćja, uz obrazloženje da je praksa sudova ukazala da je sprečavanje zloupotreba punomoćja od posebnog značaja u tzv. repetitivnim (tipskim) predmetima kada je vlastodavac preminuo pre podnošenja tužbe ili ne zna da se u njegovu ime parnica vodi (obrazloženje čl. 24. Nacrta zakona)

23 Čl. 27. Nacrta zakona, kojim je dodat novi član 98b

24 Primena odredaba Čl. 3. i 4. Zakona o sudske taksama ("Sl. glasnik RS", br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 - dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018)

25 Čl. 50. Nacrta zakona, kojim se menja čl. 155. ZPP

Obrazloženje ove odredbe Nacrta ističe da se na predloženi način sprovodi „sankcionisanje zloupotrebe prava tužioca koji podnosi dve ili više tužbi u kojima ističe dva ili više tužbenih zahteva koje je mogao da istakne u istoj tužbi na taj način da tužilac može da zahteva naknadu troškova samo parničnog postupka koji je prvi bio pokrenut“.<sup>26</sup> Predloženo je da za suđenje u sporovima protiv Republike Srbije, autonomne pokajine i jedinice lokalne samouprave i njihovih organa, bude mesno nadležan sud na čijem području tužilac ima prebivalište, odnosno sedište.<sup>27</sup> Pored toga, predviđeno je da u sporovima za zaštitu potrošača i korisnika finansijskih usluga isključivo bude nadležan sud na čijem području potrošač, odnosno korisnik finansijskih usluga ima prebivalište.<sup>28</sup> Oba predložena rešenja su u cilju rasterećenja sudova koji su naročito opterećeni s obzirom na opšta pravila o mesnoj nadležnosti prema sedištu tuženog. Konačno, prelaznom odredbom Nacrta zakona je predviđeno primena novih procesnih pravila i na sudske postupke koji su započeti, a nisu okončani do dana stupanja novog zakona.<sup>29</sup>

Navedeni predlozi novih zakonskih rešenja, prema svojoj sadržini i datom obrazloženju, navode na zaključak da im je cilj na prvom mestu umanjenje opterećenja sudova, naročito u Beogradu, promenom pravila o mesnoj nadležnosti, ali i tako što će se podići nove prepreke za pristup sudu, ili što bi se sankcionisale radnje koje zakonopisac ocenjuje kao zloupotrebe procesnog prava. Prema tome, ideja za rešenje problema u kontekstu masovnih parnica, koja je posredno konkretizovana u Nacrtu izmena ZPP, svodi se na umanjenje priliva predmeta, odnosno pokušaj smanjenja broja tih predmeta nekim vidom odvraćanja građana koji imaju potrebe za sudskom

zaštitom prava. Kolektivna tužba, ili bilo koji drugi vid kolektivne zaštite prava ili zaštite kolektivnih prava, nije predviđen ovim Nacrtom.

Nakon predstavljanja Nacrta zakona u javnosti, usledile su negativne reakcije stručne javnosti i kritike predloženih rešenja. Društvo sudija Srbije je, u svom saopštenju iz juna 2021. godine, istaklo da Nacrt zakona sadrži više spornih rešenja, između ostalih i ona koja se odnose na uslovljavanje podnošenja podnesaka istovremenim plaćanjem sudske takse pod pretnjom nastupanja pretpostavke da je podnesak povučen, zatim naknadu troškova stranci koja izgubi spor u određenim slučajevima, sužavanje mogućnosti izjavljivanja revizije ukidanjem imovinskog cenzusa i onemogućavanjem revizije protiv odluka viših sudova kao drugostepenih. Pored toga, sporna su rešenja prelaznih i završnih odredaba zakona o primeni novog ZPP u već započetim postupcima, prestanku punomoća u započetim postupcima, kao i prekratkim rokovima za E-pravosuđe.<sup>30</sup> Reakcije stručne javnosti, i naročito advokata, bile su još oštrienje, a nedavno doneta odluka o obustavi rada advokata iz Advokatske komore Beograda, pored zahteva vezanih za napred analizirane pravne stavove Vrhovnog kasacionog suda, sadrži i zahtev za povlačenje ovog Nacrta zakona u celosti, ispitivanje opravdanosti donošenja izmena i dopuna ZPP, ukoliko su izmene potrebne navesti razloge, i formiranje nove radne grupe Ministarstva pravde u kojoj bi advokati iz ove Komore bili adekvatno predstavljeni.<sup>31</sup> U momentu izrade ovog izveštaja, neizvestan je dalji tok pripreme izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku i ishod u pogledu konačnih normativnih rešenja, ali verovatno treba očekivati nastavak te zakonodavne inicijative tokom 2022. godine.

26 Obrazloženje čl. 50. Nacta zakona

27 Čl. 10. Nacrta zakona, kojim se menja čl. 40. ZPP

28 Čl. 12. Nacrta zakona kojim se menja čl. 45. ZPP

29 Čl. 136. Nacrta zakona

30 <https://www.pravniportal.com/saopstenje-drustva-sudija-srbije-o-izmenama-zakona-o-parnicnom-postupku/>

31 Odluka br. 11262/2021 doneta na skupštini Advokatske komore Beograda od 21.12.2021. godine

# IV. KOLEKTIVNA ZAŠTITA POTROŠAČA

Jedna od ključnih odlika privatnopravne zaštite u evropskom kontinentalnom pravu jeste da se zasniva na pojedinačnim tužbama radi zaštite povređenog subjektivnog prava, koje po pravilu izvire iz obligacionog odnosa. Kao i sama obligacija, tako i sudska odluka doneta u takvoj parnici ima dejstvo samo među parničnim strankama (*inter partes*). Individualna tužba u građanskim stvarima je čvrsto ukorenjena u evropskim pravnim porecima. Ona i dalje predstavlja osnovnu paradigmu pravne zaštite, ali su savremene ekonomske i političke prilike otvorile vrata uvođenju mehanizama kolektivne pravne zaštite (*collective redress*), pre svega na osnovu recepcije anglosaksonskog instituta kolektivne tužbe (*class action*). Oblast u kojoj se prvo ukazala potreba, pa i neminovnost, ispitivanja i razvoja instrumenata kolektivne pravne zaštite je oblast prava potrošača.

Na prvom mestu, treba uočiti specifičnosti problema pristupa sudu u potrošačkim stvarima. Naime, potrošač – fizičko lice koje traži pravnu zaštitu u potrošačkoj stvari – prilikom pristupa sudu mora da se suoči sa nekoliko neizvesnosti, kao i materijalnih prepreka. Treba imati u vidu da potrošački predmeti imaju relativno malu vrednost i da troškovi postupka mogu da budu bitno veći od vrednosti predmeta spora, i to naročito troškovi zastupanja i veštačenja. U potrošačkom sporu tužilac bi trebalo da bude oslobođen plaćanja sudske takse, ali u praksi se ni to pravilo ne primenjuje dosledno. Sudska praksa u potrošačkim sporima je nedovoljna, sporadična i ne pruža uveravanje o mogućnosti

i izvesnosti zaštite pojedinačnih prava i interesa. Podaci o potrošačkim sporovima su nepouzdani, jer postupak po tužbi potrošača nije posebno sistematizovan u sudskom upisniku, što onemogućava analitičku obradu ovih predmeta u sudskoj statistici, iako Zakon o parničnom postupku prepoznaće ovaj postupak kao poseban i sadrži određena posebna procesna pravila.<sup>32</sup> Najčešće primedbe koje se čuju od predstavnika potrošačkih organizacija koji pružaju pravnu podršku potrošačima u sudskim predmetima jesu da sud retko i nevoljno prihvata merodavnost Zakona o zaštiti potrošača, da nisu retke pogrešne i nepravilne primene njegovih pravila, da se daje prednost primeni sektorskih propisa, čak i kada nisu zakonskog ranga, a da često ne postoji ni dovoljan nivo poznavanja potrošačkog prava. Pored toga, poseban problem predstavljaju pravila o dokazivanju, u kojima se često ignoriše zakonski propisan teret dokazivanja koji pada na trgovca kod ispitivanja saobraznosti robe ili usluge, u zakonskom roku njegove odgovornosti za nesaobraznost.<sup>33</sup>

Naročito je problematičan pristup adekvatnoj pravnoj pomoći kod individualne pravne zaštite potrošača, jer su troškovi advokata relativno veliki u odnosu na vrednost tužbenog zahteva, pa se u praksi na taj korak retko ko odlučuje. S druge strane, potrošačke organizacije pružaju stručnu pomoć putem savetovanja pre iniciranja postupka, ali predstavnici potrošačkih organizacija nisu ovlašćeni da učestvuju u samom parničnom postupku kao punomoćnici stranke,

32 Glava XXXV „Postupak u potrošačkim sporovima”, čl. 488. do 493. Zakona o parničnom postupku

33 D. Protić, *Zaštita potrošača u Srbiji – koji su mogući pravci napretka*, CEP, 2020, str. 14-15

čak ni kada se taj postupak vodi po posebnim pravilima potrošačkog spora.<sup>34</sup> Konačno, polazeći od osnovne paradigmе odnosa između potrošača i trgovca, koja je uzrok izgradnje celog sistema potrošačkog prava, a to je ekonomска nejednakost u korist trgovca, kao i po pravilu znatno veći nivo stručnosti i informisanosti na strani trgovca, javlja se i dilema kako u tim uslovima obezbediti rešavanje potrošačkih sporova „na istoj ravni“.

Prema tome, potrošač koji smatra da mu je povređeno pravo, na prvom koraku sudske pravne zaštite se suočava sa pravnom neizvesnošću, značajnim finansijskim preprekama, problemom pravne pomoći, po pravilu ekonomskim značajno snažnijim suparnikom, i to su neke od ključnih okolnosti koje odvraćaju potrošače od pokretanja postupka sudske zaštite svojih prava u individualnoj parnici.

## IV.1. PRAKSA ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA POTROŠAČA I POTREBA ZA UNAPREĐENJEM POSTOJEĆEG SISTEMA

Prvi oblik kolektivne pravne zaštite u domaćem pravu se javlja upravo u oblasti zaštite potrošača, na osnovu ranijeg Zakona o zaštiti potrošača (2010.), kojim je bila propisana mogućnost pokretanja sudskega postupka zabrane nepravičnih ugovornih odredaba u potrošačkim ugovorima i nepoštenog poslovanja, zbog povrede kolektivnih interesa potrošača, u posebnom parničnom postupku za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana.<sup>35</sup> Međutim, već tokom 2014. godine, zakonske

odredbe na kojima je zasnovan ovaj postupak, stavljene su van snage. Kasnije će biti nešto više reči o ovom prvom, za sada, neuspešnom pokušaju uvođenja kolektivne sudske zaštite u naš pravni poredak.

Drugi oblik kolektivne zaštite potrošača, posmatrano i hronološki, ali i s obzirom na drugačiji postupak i nadležnost organa, predviđen je Zakonom o zaštiti potrošača iz 2014. godine<sup>36</sup>. Polazeći od težnje za usvajanjem evropskog prava potrošača, na kojoj je zasnovano celo zakonodavstvo u ovoj oblasti, u sklopu šireg napora pravne harmonizacije sa pravom EU, polazna tačka za definisanje ovog instituta i njegovih osnovnih rešenja je sadržana u Direktivi 2009/22/EZ, čiji je cilj uspostavljanje zaštite kolektivnih interesa potrošača<sup>37</sup>. Odredbama ovog Zakona, prvi put su definisani kriterijumi kolektivnog interesa koji je predmet pravne zaštite, i to u kvantitativnom i u kvalitativnom obliku. Povreda kolektivnog interesa se javlja kada se ukupnom broju od najmanje deset potrošača, istovetnom radnjom, odnosno na istovetan način, od strane istog lica, povređuje pravo koje im je zagarantovano ovim zakonom, ili u zakonom propisanim slučajevima nepoštene poslovne prakse ili nepravičnih odredbi u potrošačkim ugovorima.<sup>38</sup> Postupak zaštite kolektivnog interesa pokreće i vodi nadležno Ministarstvo trgovine, po zahtevu ovlašćenog lica ili po službenoj dužnosti, postupak se vodi po opštim i posebnim pravilima upravnog postupka. Svojstvo lica ovlašćenog za podnošenje zahteva za pokretanje postupka pripada isključivo potrošačkim organizacijama, koje su upisane

34 Čl. 85. st. 3. ZPP predviđa mogućnost da punomoćnik zaposlenog u sporu iz radnog odnosa može biti i predstavnik sindikata čiji je zaposleni član, pod uslovom da je diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom; potrošački spor, kao i parnica iz radnih odnosa, spada u posebne parnične postupke, dok je sindikat organizacija koja zastupa i pruža pomoć i zaštitu radnicima, odnosno zaposlenima, slično potrošačkim organizacijama u odnosu na potrošače, pa nije sasvim jasno zašto se javlja ovakva zakonska diskriminacija isključivanjem mogućnosti ostvarivanja pravne pomoći u posebnom potrošačkom postupku i zastupanja preko kvalifikovanog predstavnika potrošačke organizacije – prim.aut.

35 Čl. 137 st. 2. Zakona o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 73/2010) i čl. 494. do 505. Zakona o parničnom postupku („Sl. glasnik RS“ br. 72/2011)

36 Zakon o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 62/2014)

37 Direktiva 2009/22/EZ o merama za zaštitu interesa potrošača (*Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests*), predviđa u čl. 2. da za odlučivanje u postupcima koji su predmet direktive, države članice, pored sudova, mogu da odrede i nadležnost uprave, s tim da je potrebno da taj postupak (sudska ili upravni, prim. aut), podrazumeva izdavanje naloga za prestanak ili zabranu svih povreda, donošenje mera kao što su objava odluke u prikladnom obliku, i u meri u kojoj pravni poredek dotične države članice to dopušta, izdavanje naloga da u slučaju nepostupanja u skladu s odlukom u roku koji određen, postoji obaveza plaćanja državnoj blagajni ili drugom korisniku koji je određen nacionalnim zakonodavstvom, određenog fiksног iznosa ili drugog iznosa u cilju osiguravanja postupanja u skladu sa odlukom.

38 čl. 145. Zakona o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 62/2014)

u posebnu evidenciju Ministarstva trgovine. Postupak se okončava upravnim aktom kojim se odlučuje o postojanju povrede, i ako se utvrdi da je nastala povreda, određivanjem upravne mere. Merom zaštite kolektivnog interesa se može naložiti licu protiv koga je vođen postupak da preduzme određeno ponašanje ili da mu se zabrani određeno ponašanje, a naročito da prekine sa kršenjem odredbi ovog zakona ili drugog propisa kojom se ugrožava kolektivni interes potrošača i uzdrži se od toga ubuduće, da otkloni utvrđenu nepravilnost, da prestane sa nepoštenom poslovnom praksom i da mu se zabrani takvo ili slično postupanje ubuduće, kao i da bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravičnih ugovornih odredaba. Protiv rešenja donetog u postupku zaštite kolektivnog interesa može se pokrenuti upravni spor.<sup>39</sup>

Nedavno doneti novi Zakon o zaštiti potrošača (2021), sprovodi dalju modifikaciju kolektivne zaštite, ali na način koji vodi u potpuno suprotnom smeru od razvoja ove institucije, i to izuzimanjem nepoštene poslovne prakse iz obuhvata zaštite kolektivnih interesa.<sup>40</sup> Nepoštena poslovna praksa je kategorija tipičnih povreda kolektivnog interesa potrošača, s obzirom da su to prakse koje zadiru u interesu određene grupe potrošača ili svih potrošača, i u tom smislu predstavljaju transindividualne povrede, pa time i karakterističan predmet kolektivne zaštite prema Direktivi 2009/22/EZ.<sup>41</sup> Brisanjem iz obuhvata postupka kolektivne zaštite, nepoštena poslovna praksa ostaje predmet samo inspekcijskog nadzora koji sprovodi tržišna inspekcija, što nije celishodno s obzirom na svrhu i prirodu inspekcijskog nadzora.<sup>42</sup> Pored toga, na isti način se izuzimaju i potrošačke organizacije iz postupka povodom nepoštene poslovne prakse,

jer one nemaju niti mogu da imaju svojstvo stranke u postupku inspekcijskog nadzora, njihovi zahtevi i drugi procesni predlozi se svode na nivo inicijative, gubi se mogućnost učešća u postupku, obaveštavanja o njegovom toku i ishodu, sticanje uvida u spise predmeta, učešće u dokaznim radnjama, kao i pravo na ulaganje pravnog sredstva. Prema tome, zakonske novine u ovom delu, spuštaju kategoriju nepoštene poslovne prakse sa ranga *kolektivnog interesa potrošača* na ravan *pojedinačne stvari* koja je predmet inspekcijskog nadzora, i u značajnoj meri umanjuju aktivnu ulogu i značaj potrošačkih organizacija u suzbijanju ovih pojava, bez jasnog razloga i suprotno ostvarenim rezultatima u primeni važećeg zakona.

Postupak kolektivne zaštite, u obliku u kojem se sprovodio tokom važenja ZZP (2014.), kao i prema važećem suženom predmetu postupka, predstavlja poseban upravni postupak, pretežno inkvizitorog karaktera, s obzirom da ga vodi organ uprave koji istovremeno prikuplja dokaze i vodi postupak protiv trgovca ili udruženja trgovaca zbog povrede kolektivnog interesa potrošača. Međutim, za razliku od postupka inspekcijskog nadzora, postupak zaštite kolektivnog interesa ima i određene elemente kontradiktornosti, kada se vodi po zahtevu ovlašćenog lica, s obzirom da potrošačka organizacija koja je podnositelj zahteva, ima svojstvo stranke u postupku, na koji način ima ovlašćenje da predlaže dokaze, da učestvuje neposredno u postupku, kao i da preduzme odgovarajuće pravno sredstvo (tužba u upravnom sporu). Mere koje su propisane delimično ispunjavaju zahteve iz Direktive 2009/22, s obzirom da je predviđena mogućnost određivanja zabrane određenog ponašanja trgovca, zatim objavljanje rešenja na internet

39 Čl. 146-150. Zakona o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 62/2014)

40 Zakon o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 88/2021); čl. 170. sadrži nepromjenjeni kriterijum povrede kolektivnog interesa potrošača, s tim da je brisana nepoštena poslovna praksa u odnosu na prethodno zakonsko rešenje

41 Direktiva 2009/22/EZ o merama za zaštitu interesa potrošača, tačka (3) preambule: „Postojeći mehanizmi za osiguravanje usklađenosti s tim direktivama, kako na nacionalnom nivou, tako i na nivou Zajednice, nisu u mogućnosti da na vreme zaustave povrede kolektivnih interesa potrošača. Kolektivni interesi su interesi koji ne predstavljaju zbir interesa pojedinaca oštećenih povredom. Ovo ne dovodi u pitanje pojedinačne postupke pojedinaca oštećenih povredom.“

42 Svrha inspekcijskog nadzora je ispitivanje sprovođenja zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i, zavisno od rezultata nadzora, izricanje propisanih mera (čl. 18, Zakon o državnoj upravi, „Sl. glasnik RS“ br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon); inspekcijski postupak sadrži specifičnosti kojima je prilagođen potrebama terenskih kontrola, sprovođenja planskog nadzora u skladu sa analizama rizika u konkretnoj upravnoj oblasti koja je predmet kontrole, kao i preventivnog delovanja, a predmet inspekcijskog nadzora svakako nije zaštita prava pojedinaca, odnosno potrošača u ovom slučaju (prim. aut.)

stranici Ministarstva, ali ne sadrži mogućnost određivanja bilo kog oblika novčane sankcije ili druge obaveze isplate određenog iznosa kojim bi se obezbeđivalo sprovođenje donete odluke. Pored toga, u pogledu kriterijuma kolektivne zaštite, može se konstatovati da kvantitativni kriterijum, a to je najmanje deset istovrsnih pojedinačnih slučajeva kod istog trgovca, ne predstavlja suštinski zaštitu kolektivnog interesa, već zbir pojedinačnih interesa, koji može, ali ne mora, da ukaže na postojanje povrede kolektivnog interesa, kao transindividualnog.

Imajući u vidu da je postupak zaštite kolektivnog interesa potrošača prvi put definisan Zakonom o zaštiti potrošača iz 2014. godine, koji je donet ubrzo nakon što su odlukom Ustavnog suda stavljenе van snage odredbe Zakona o parničnom postupku koje uređuju kolektivnu tužbu, može se konstatovati da je nesumnjivo reč o pokušaju zakonodavca da supstituira sudski postupak, propisivanjem posebnog upravnog postupka sa elementima kontradiktornosti. Taj pokušaj je u određenoj meri uspeo, jer je razvijena relevantna upravna praksa u ovoj oblasti, produbljena su znanja i iskustva u materiji zaštite kolektivnih interesa potrošača, potrošačke organizacije koje su pokretale i učestvovale u tim postupcima su stekle dragocena iskustva. Štaviše, po svom obimu i kvalitetu odluka, upravo je upravna praksa postupaka kolektivne zaštite predstavljala verovatno najuspešniji vid implementacije mehanizama zaštite dosadašnjeg Zakona o zaštiti potrošača: u periodu od 2015. do kraja 2021. godine, doneto je 25 odluka kojima je utvrđeno postojanje povrede, najviše protiv trgovaca koji imaju svojstvo pružaoca usluga od opšteg ekonomskog interesa (telekomunikacione kompanije, komunalna preduzeća).<sup>43</sup> Iako su po pravilu usledila korektivna ponašanja u skladu sa odlukom, treba konstatovati da ovaj oblik kolektivne zaštite nema kompenzatorni karakter, odnosno da potrošači nisu bili u mogućnosti da ostvare nikakvu naknadu po ovom osnovu.

## IV.2. PROŠIRIVANJE OBUHVATA POTROŠAČKOG SPORA NA PARNICE IZ ZAŠTITE PRAVA KORISNIKA FINANSIJSKIH USLUGA

Napred navedeni primeri masovnih „bankarskih“ parnica ukazuju da se potreba kolektivne zaštite naročito javlja u oblasti zaštite korisnika finansijskih usluga. Međutim, ova oblast prava potrošača je u ovom momentu uređena posebnim zakonodavstvom, i to Zakonom o zaštiti korisnika finansijskih usluga<sup>44</sup> i Zakonom o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugvaranja na daljinu<sup>45</sup>. Štaviše, Zakonom o zaštiti potrošača (2021.) je eksplicitno isključena primena tog zakona na zaštitu korisnika finansijskih usluga, pa se u ovoj oblasti primenjuju isključivo pravila posebnog zakonodavstva, koje ne predviđa čak ni shodnu primenu pravila o zaštiti potrošača<sup>46</sup>. Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga sadrži određena pravila koja su slična opštim pravilima zaštite potrošača, uključujući zabranu nepoštene poslovne prakse i nepravičnih ugovornih odredbi, ali ne predviđa postupak kolektivne zaštite, već se nadzor nad ovim povredama sprovodi u sklopu upravnog nadzora koji vrši Narodna banka, u skladu sa tim zakonom.<sup>47</sup> Prema tome, *de lege lata*, korisnicima finansijskih usluga, koji imaju svojstvo potrošača, trenutno je uskraćena mogućnost korišćenja čak i postojećeg mehanizma kolektivne zaštite interesa u upravnom postupku, koji je napred opisan. Na osnovu istog izuzeća iz primene Zakona o zaštiti potrošača, na parnice koje proizilaze iz zahteva za zaštitu prava korisnika finansijskih usluga, kao što su tzv. bankarski predmeti, ne mogu se primenjivati posebna pravila o potrošačkom sporu.

43 <https://arhiva.mtt.gov.rs/informacije/zastita-potrosaca/resenje-o-povredi-kolektivnog-interesa-potrosaca/>

44 Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga ("Sl. glasnik RS", br. 36/2011 i 139/2014)

45 Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugvaranja na daljinu ("Sl. glasnik RS", br. 44/2018)

46 Čl. 4. st. 6. Zakona o zaštiti potrošača ("Sl. glasnik RS" br. 88/2021)

47 Čl. 41. Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga ("Sl. glasnik RS", br. 36/2011 i 139/2014)

## IV.3. PRAVNA HARMONIZACIJA SA PRAVILIMA EU O KOLEKTIVNOJ PRAVNOJ ZAŠТИ

Recepција kolektivне тужбе у земљама Европске уније, односно у склопу правног poreтка EU, је започета доношењем *Belog papira* из априла 2008. године, којим се предлаže увођење колективне компензаторне тужбе у области заштите конкуренције, у једном од два предложена облика: представитивне тужбе које подносе квалификовани субјекти (као што су удружења потроšača, државни органи или привредна удружења) у име одређеног или одредивог круга субјеката, или тзв. *opt-in* колективне тужбе које би омогућиле оштећенима да изричito одлуče да комбинују своje pojedinačne захете за naknadu štete u jednu тужбу.<sup>48</sup> Међутим, напори Европске комисије да наметне колективно obeštećenje као допуну pojedinačним мешавинама за спровођење правила конкуренције EU, остали су до данас неуспешни. *Direktiva 2014/104/EU o тужбама за naknadu štete po nacionalnom zakonu zbog kršenja odredbi zakona o konkurenciji država članica (Direktiva o odšteti protiv monopolija)*, која је потписана 26. новембра 2014. године, изричito предвиђа да државе чланице нису dužne da уводе колективне мешавине obeštećenja za спровођење чланова 101. i 102. Уговора о функционisanju Европске уније (TFEU).

S друге стране, у области заштите потроšača, учинjeni su značajni помaci, а први корак је представљао Зелени папир о заштити колективног интереса потроšača<sup>49</sup>. Основна svrha ovog документа је била да се proceni trenutno stanje

mehanizama obeštećenja за потроšače u EU, a zaključeno је да су постојеће опције u то vreme bile nezadovoljavajuće i да су спречile veliki broj потроšača pogодених kršenjem zakona да ostvare svoje pravo.

*Direktiva 2009/22/EC o merama za zaštitu interesa potrošača*, je definisala захев да су државе чланице dužne da kvalifikovanim subjektima daju pravo da traže sudske naloge који захтевају prestanak ili zabranu kršenja потроšačkih propisa EU.<sup>50</sup> Ova директива је садржала каталог потроšačких директива које садрже материјална права потроšača на која se примењује предвиђена обавеза.<sup>51</sup> U dosadašnjoj primeni, Direktiva 2009/22/EZ se pokazala korisnjom za спречавање будуćih šteta nego за исправљање štete iz прошlosti. U svojim извеšтајима који se односе на примену директиве, Европска комисија је utvrdila да су судске забране успеши алат за надзор tržišta, ali s obzirom na višegodišnje trajanje поступка, потроšač је могао biti спречен да se osloni na povoljniju odluku na osnovu које bi dobio naknadu štete.<sup>52</sup> Kao што je napred navedено, постојеће реšење колективне заштите потроšača из Закона о заштити потроšača представља резултат delimične правне harmonizације sa Direktivom 2009/22/EZ.

U cilju harmonизације права чланica Европске уније i omogućavanja neometanom приступу правди i jednakoj правноj заштiti, doneta je Preporuka o zajedničkim principima za mehanizme kollektivne zaštite u pogledu ostvarivanja захета za propuštanje i захета za obeštećenje u državama članicama, које se tiču povrede права garantovanih propisima Unije (2013/396/EU), коју

48 White Paper on Damages Actions for Breach of the EC Antitrust Rules COM(2008), 2.04.2008.

49 Green Paper On Consumer Collective Redress. COM (2008), 27.11.2008

50 Directive 2009/22/EC on injunctions for the protection of consumers' interests (Injunctions Directive)

51 Distance selling (Directive 85/577/EEC to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises and Directive 97/7/EC on the protection of consumers in respect of distance contracts); Consumer credit (Directive 87/102/EEC for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the member states concerning consumer credit); Television broadcasting (Directive 89/552/EEC on the co-ordination of certain provisions concerning the pursuit of television broadcasting activities); Package holidays (Directive 90/314/EEC on package travel, package holidays and package tours); Unfair contractual terms (Directive 93/13/EEC on unfair terms in consumer contracts (Unfair Contract Terms Directive); Directive 2005/29/EC concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market (Unfair Commercial Practices Directive)); E-commerce (Directive 2000/31/EC on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the internal market (E-commerce Directive)); Medicinal products for human use (Directive 2001/83/EC on the Community code relating to medicinal products for human use (Code for Human Medicines Directive)); Consumer financial services (Directive 2002/65/EC on distance marketing); Long-term holiday products (Directive 2008/122/EC on certain aspects of timeshare, long-term holiday product, resale and exchange contracts (Long-term Holiday Products Directive)); Consumer goods and services (Directive 1999/44/EC on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees; Directive 2006/123/EC on services in the internal market).

52 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/studi\\_on\\_injunctions\\_directive\\_final\\_report-18\\_12\\_2011\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/studi_on_injunctions_directive_final_report-18_12_2011_en.pdf)

je Evropska komisija usvojila juna 2013. godine<sup>53</sup>. Cilj ove Preporuke je da se zaustavi kršenje ljudskih prava garantovanih propisima Evropske unije u masovnim povredama prava, obezbeđivanje jednakosti u pristupu pravdi, propisivanje procesnih instituta kojima će se omogućiti kolektivna zaštita i stvoriti uslovi za efikasno i ekonomično rešavanje prekograničnih sporova. Preporučuju se dva mehanizma: kolektivna tužba za propuštanje/zabranu (*injunctive collective action*) i kolektivna tužba za naknadu štete (*compensatory collective action*). Prepostavka za ove tužbe je postojanje udruženja lica koja traže pravnu zaštitu, a koje će u njihovo ime voditi postupak. Kolektivnom tužbom štiti se kolektivni, a ne pojedinačni interes.<sup>54</sup>

Najnoviji razvoj u ovoj oblasti predstavlja nedavno usvojena Direktiva 2020/1828 o *reprezentativnim tužbama*.<sup>55</sup> Direktiva predviđa obavezu za sve države članice da predvide određeni oblik kolektivne zaštite potrošača, koji ispunjava sledeće minimalne uslove:

- Opt-in ili opt-out sistem: opt-in sistemi zahtevaju da osobe izaberu da učestvuju u parnici, a nasuprot tome, sistemi za odustajanje automatski uključuju osobe unutar navedene kategorija lica, osim ako sami ne odluče drugačije. Direktiva daje svakoj državi članici diskreciono pravo da li treba da uvede sistem prihvatanja ili isključivanja, ali moraju da sprovedu proceduru minimalne harmonizacije;
- Pravilo da „gubitnik plaća troškove“: standardno pravilo u većini parničnih postupaka, iako neke zemlje primenjuju zakonska ograničenja za iznos naknade troškova. Direktiva predviđa princip prebacivanja troškova prema lokalnom zakonu, što je pogodno za potencijalne tužene;

- Faza sertifikacije: Direktiva predviđa da će sudovi proceniti uslove prihvatljivosti zastupničke (reprezentativne) tužbe u skladu sa nacionalnim pravom i odredbama propisanim ovom Direktivom, dok je na pojedinačnim državama članicama da postave i primene svoje uslove;
- Kaznena (punitivna) ili primerena šteta: predviđeno je da se ne odobrava punitivna šteta, odnosno potvrđuje se tradicionalni kompenzacioni princip;
- Aktivna legitimacija: Direktiva nije u potpunosti decidna u ovom pogledu, s tim što se zahteva da države članice moraju da obezbede da su kriterijumi u skladu sa ciljevima Direktive. Minimalni uslovi podrazumevaju da predstavnička organizacija koja podnosi kolektivnu tužbu mora da dokaže najmanje 12 meseci stvarne javne delatnosti u zaštiti interesa potrošača, svoj neprofitni status i nezavisnost. Države članice imaju diskreciono pravo da prošire predvide strože kvalifikacione kriterijume s tim da to ne isključuje efikasno funkcionisanje zahteva;
- Pravno dejstvo odluke: konačnu odluku o (ne)postojanju povrede obe strane mogu koristiti kao dokaz u kontekstu bilo koje druge radnje kojom se traži obeštećenje „protiv istog trgovca za istu povedu“.

Pored modernizacije i dopune instrumenata iz Direktive 2009/22/EC, najveći doprinos Direktive 2020/1828 je, u ovom momentu, što će primorati države članice koje trenutno nemaju funkcionalan mehanizam kolektivne zaštite interesa potrošača, da ga uvedu u svoje zakonodavstvo i da obezbede minimalne standarde postavljene u Direktivi. Propisan je rok do 25.12.2022. godine da zemlje članice usvoje zakone, propise i upravne akte neophodne za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa ovom Direktivom.

53 Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law

54 Prilog A.L. Vidojković

55 Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC

# V. KOLEKTIVNA TUŽBA U DOMAĆEM PRAVU I SUDSKOJ PRAKSI

Kolektivna zaštita je u našem pravnom sistemu prvi put nastala u Zakonu o zaštiti potrošača iz 2010. godine („Službeni glasnik RS“ broj 73/2010), pa je tako prema odredbi člana 137. ovog zakona potrošač čije je pravo ili interes povređen mogao da podnese zahtev za pokretanje postupka zbog zabrane nepravičnih ugovornih odredaba u potrošačkim ugovorima; zbog zabrane nepoštenog poslovanja; i za oduzimanje protivpravno stečene koristi. Takođe aktivnu legitimaciju za vođenje postupka pored potrošača imala su i udruženja potrošača i njihovi savezi, a navedeni zakon je propisivao sudsку zaštitu.

## V.1. KOLEKTIVNA TUŽBA IZ ZPP IZ 2011

U Zakonu o parničnom postupku iz 2011 („Službeni glasnik RS“ broj 72/2011) u glavi XXXVI, bio je regulisan „Postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana“. Prema tim odredbama aktivnu legitimaciju imala su udruženja, njihovi savezi i druge organizacije, za određeni krug građana ako je takva zaštita bila predviđena njihovom registrovanom ili propisima određenom delatnošću, ako se cilj udruživanja ili delovanja odnosi na zajedničke interese i prava većeg broja građana i ako su postupanjem tuženog oni povređeni ili teže ugroženi. Tužbom je moglo da se traži: zabrana preuzimanja aktivnosti od koje preti povreda prava i interesa građana; uklanjanje

postojeće povrede kolektivnih prava i interesa građana ili štetnih posledica postupanja tuženog i uspostavljanje pređašnjeg stanja, stanja u kome takva povreda više ne bi mogla da nastane ili stanja koje približno odgovara stanju koje je postojalo pre povrede; utvrđivanje nedopuštenosti radnje kojom su povređeni kolektivni interesi i prava građana; i objavljivanje presude kojom je usvojen tužbeni zahtev. Takođe, bilo je dozvoljeno i da tuženo lice podigne tužbu radi utvrđenja da preuzetim radnjama nije ugrozio, odnosno povredio kolektivna prava i interese građana, odnosno da ih nije povredio na nedopušten način; da se tužiocima zabrani obavljanje delatnosti na način kojim se ugrožavaju kolektivna prava i interesi; naknadu štete pričinjene neistinim iznošenjem ili prenošenjem tvrdnjii; objavljivanje presude. Do okončanja postupka po tužbama nije moglo da se po istovetnom zahtevu pokrene drugi postupak. Fizička i pravna lica su mogla u posebnim parnicama za naknadu štete da ističu povredu kolektivnih prava i interesa građana koja je utvrđena pravnosnažnom presudom i u tim postupcima nije se mogla osporavati povreda kolektivnih prava i interesa građana koja je utvrđena pravnosnažnom presudom. Po ovim odredbama postupalo se i kada potrošač pokrene postupak zbog nepravičnih ugovornih odredbi i nepoštenog poslovanja u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita potrošača.

Oba navedena zakona nisu precizno definisala kolektivne interese, pa su zbog toga odredbe o postupku za zaštitu kolektivnih prava i interesa proglašene neustavnim, odlukom Ustavnog suda iz maja 2013. godine. Naime, Ustavni sud na prvom mestu konstatiše da pobijenim odredbama čl. 494. do 505. ZPP nije uređeno kad jedan građanskopravni spor ima karakter spora o kolektivnim pravima koji bi se rešavao po pravilima ovog posebno propisanog postupka, da ne sadrži ni upućujuće norme iz koje bi se utvrdilo na koje se sporove ove odredbe odnose, odnosno nije propisano koji se spor, u smislu ovih odredaba smatra sporom o kolektivnim pravima, niti je regulisan pojam kolektivnih prava i interesa.<sup>56</sup> Okosnica argumentacije ove odluke Ustavnog suda je zahtev za određenošću i preciznošću pravne norme, koji predstavlja sastavni deo načela vladavine prava, kako bi građani iz sadržaja norme mogli da stvarno i konkretno znaju svoja prava i obaveze i kako bi im prilagodili svoje ponašanje, i konstatacija da taj zahtev u slučaju pobijanih odredbi ZPP nije ispunjen po smislu i sadržaju. Sud zaključuje da se zahtev za određenošću i preciznošću pravne norme mora smatrati sastavnim delom načela vladavine prava, jer u suprotnom ugrožava načelo pravne sigurnosti kao dela načela vladavine prava, naročito zahtev za jedinstvenom primenom prava, a ove nove pravne norme nisu uspostavljene do mere da se mogu smatrati utvrđenim delom prava kroz sudsку praksu.

Pored toga, Ustavni sud dovodi u pitanje mogućnost da se zakonom koji uređuje parnični postupak uređuju materijalnopravna pitanja, kao što su vidovi građanskopravne zaštite koje tužilac može da ostvari u parnici za zaštitu kolektivnih prava i interesa, ako posebnim propisima nije

drugačije predviđeno, iako istovremeno konstatiše da takve odredbe nisu po sebi protivustavne. Dalje se konstatiše da iz odredaba Zakona o parničnom postupku proizlazi da je opšti parnični postupak namenjen zaštiti individualnih subjektivnih prava, a da je odredbama čl. 494. do 504. Zakona uređen postupak u parnicama u kojima treba na apstraktan način zaštiti kolektivna prava i interes građana, odnosno zaštiti prava i interes čitave društvene grupe (kolektiviteta, udruženja). Povodom pitanja aktivne legitimacije potrošačkih udruženja, takođe je izneta argumentacija kojom se osporava takvo ovlašćenje, s obzirom da su ova udruženja, u smislu ovog zakona dobrovoljna i nevladina nedobitna organizacija zasnovana na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovana radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, što po nalazu suda znači da se udruženja po ovom zakonu ne organizuju za ostvarivanje kolektivnih prava, nego za ostvarivanje ciljeva koji su neprofitni, odnosno koji su od zajedničkog interesa.

Prema razlozima iz odluke Ustavnog suda, može se zaključiti da su osnovne primeđbe na ustavnost odredbi posebnog parničnog postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana vezane za nejasnoću i nepreciznost u pogledu predmeta postupka i pravila po kojima se postupak sprovodi, aktivne i pasivne legitimacije, kao i samog pojma kolektivnog interesa koji je predmet zaštite. Međutim, može se uočiti da sud, iako daje relativno slobodne ocene o neustavnosti pobijanih odredbi zasnivajući ih pretežno na širokom razumevanju ustavnih principa vladavine prava i jedinstva pravnog poretku, ne utvrđuje povredu konkretnih materijalnih odredbi Ustava, niti nalazi da kolektivna tužba sama po sebi nije dozvoljena važećim Ustavom.<sup>57</sup>

56 Odluka Ustavnog suda, IJUZ broj 51/2012 od 23. maja 2013. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 49/2013 od 5. juna 2013. godine

57 Obrazloženje citirane odluke Ustavnog suda, u samo jednom slučaju, i to pravila iz odredbe čl. 500. st. 1. ZPP o mogućnosti da protivtužicom trgovca, pored podnosioca tužbe za kolektivnu zaštitu, obuhvati i lica ovlašćena za zastupanje te organizacije ili saveza, konstatiše da je suprotna konkretnoj ustavnoj odredbi, i to čl. 36 Ustava, kojom se jemči jednak zaštita prava pred sudovima.

## V.2. SLUČAJ KOLEKTIVNE TUŽBE „EFEKTIVE“ IZ 2013.

U domaćoj sudskoj praksi je, međutim, zabeležen jedan slučaj kolektivnog spora, na osnovu tada važećih odredaba čl. 494-505. Zakona o parničnom postupku. Naime, prvu i do sada jedinu kolektivnu tužbu, podnela je potrošačka organizacija „Efektiva“, protiv tri domaće banke, zbog nedopuštenog ugovaranja valutne klauzule u švajcarskim francima i jednostranog menjanja kamata i kamatnih marži. Kolektivna tužba je podneta u februaru 2013. godine, u interesu oko 10.000 klijenata tuženih banaka koji imaju kredite u „švajcарcima“, a u cilju da se sprovede preindeksiranje vrednosti ovih kredita u evre ili dinare, kako bi se izbegao paradoks koji se javlja u praksi, da nakon nekoliko godina otplate, korisnik kredita duguje više novca nego na dan

povlačenja kredita. Tužba je inicialno podneta Prvom osnovnom суду u Beogradu, koji se oglasio nenađežnim i tužbu prosledio Privrednom суду, koji se potom takođe oglasio nenađežnim, da bi nakon upućivanja Vrhovnom kasacionom суду, doneta odluka o nadležnosti Trećeg osnovnog судa.<sup>58</sup>

Međutim, ubrzo nakon podnošenja tužbe, Ustavni суд je doneto citiranu odluku o neustavnosti odredaba iz Glave XXXVI Zakona o parničnom postupku, kojima je bio uređen poseban postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana.<sup>59</sup> Polazeći od ove odluke Ustavnog суда, Treći osnovni суд u Beogradu je dana 23.6.2014. godine doneo rešenje o odbacivanju kolektivne tužbe koju je podnelo Udruženje bankarskih klijenata „Efektiva“.<sup>60</sup>

58 *Ustavno-sudski instruktor*, br. 6/2014, objavljen 16.04.2014.

59 Odluka Ustavnog суда, IJUZ broj 51/2012 od 23. maja 2013. godine, objavljena je u "Sl. glasniku RS", br. 49/2013 od 5. juna 2013. godine

60 <https://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/aktuelnosti-krediti/kolektivna-tuzba-odbacena-kao-nedozvoljena/>



# VI. UPOREDNA ISKUSTVA U POJEDINIM ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE I REGIONA

Pojava kolektivne tužbe u građanskim stvarima se vezuje za Sjedinjene Američke Države, gde se ovaj institut javlja kao grupna tužba ili zastupnička tužba, u kojoj je jedna od strana grupa ljudi koju zajednički zastupa jedan član ili članovi te grupe. U evropskom kontinentalnom pravu, dugo je postojao otpor recepciji ovog instituta, i tek u novije vreme počinju da se javljaju mehanizmi koji omogućavaju ostvarenje interesa šireg kruga lica. Potrebe modernog društva, kao i razvoj novih polja prava poput zaštite podataka o ličnosti, te ekološkog prava, dovele su do toga da države pronalaze načine da ova pitanja efikasnije rešavaju, u interesu šireg kruga lica. U kontinentalnom pravnom sistemu, interesantni su primeri Francuske i Nemačke, kao srodnih pravnih poredaka iz ugla građanskog prava, kao i stanje u nekoliko zemalja u regionu. Stoga, u narednim redovima biće reči o pojedinim relevantnim uporednopravnim rešenjima.

## VI.1. FRANCUSKA

Mehanizam kolektivne zaštite interesa je pitanje koje je dugo u francuskoj stručnoj javnosti bilo predmet diskusije. Još od 80-ih godina, pokušavano je da se nađe zakonodavno rešenje koje bi omogućilo uvođenje ovakvog instituta u francuski pravni sistem.<sup>61</sup> Usvajanjem tzv. *Hamon* zakona iz 2014. godine, koji je na polju potrošačkog prava uredio ovo pitanje, učinjen je prvi bitan korak.<sup>62</sup> Kasnije, ovaj mehanizam uvršten je i u polje zaštite od diskriminacije, ekološkog prava, zaštite prava pacijenata<sup>63</sup> i zaštite podataka o ličnosti.<sup>64</sup>

Ono što takođe valja pomenuti su već ranije postojeći mehanizmi koji se tiču ostvarivanja prava potrošača koji zbog svojih proceduralnih nedostataka nisu bili često korišćeni. Francuski zakonodavac je predviđao mogućnost zaštite kolektivnog interesa<sup>65</sup>, kao i zaštitu interesa putem zajedničkog zastupanja<sup>66</sup>. Ipak, ova dva mehanizma retko su korišćena u praksi budući da su predviđena za registrovane i akreditovane potrošačke organizacije koje na ovaj način ostvaruju praktično simboličnu naknadu štete.<sup>67</sup>

61 Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe, Comparative Study, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, 2018, str. 43

62 *Loi Hamon*, br. 2014-344 od 17. marta 2014. godine

63 Zakon br. 2016-41 od 26. januara 2016. godine

64 Pitanja zaštite podataka o ličnosti, prava pacijenata i ekološkog prava i adekvatne kolektivne zaštite ovih prava i interesa regulisana su Zakonom br. 2016-1547 od 18. novembra 2016. godine koji se tiče modernizacije pravosuđa za 21. vek

65 U Francuskim propisima ovaj vid zaštite prava i interesa u postupku naziva se *action d'intérêt collectif* i predviđen je u članovima L621-1 do L623-32 Potrošačkog zakonika (*Code de consommation*)

66 U ovom slučaju, zaštita interesa putem zajedničkog zastupanja (*action en représentation conjointe*), regulisana je članovima L622-1 do L622-4 Potrošačkog zakonika (*Code de consommation*)

67 Videti Član L621-1 Potrošačkog zakonika koji (prevedeno na srpski) glasi: "Redovno deklarisana udruženja čija je izričita statutarna svrha da brane interes potrošača mogu da ostvaruju prava data strankama u građanskom postupku u vezi sa činjenicama koje se direktno ili indirektno tiču kolektivnih interesa potrošača, ukoliko ta udruženja ostvaruju prava i interes koji su im odobreni u tu svrhu u skladu sa članom L. 811-1."

Takođe, u slučaju zajedničkog zastupanja interesa potrošača postupak okuplja pojedinačne potrošače koji su svaki, individualno, pretrpeli istovetnu povredu prava, te je neophodno da postoje njihovi individualni podnesci, što sam postupak čini, u neku ruku, nedovoljno efikasnim.<sup>68</sup> Pod kolektivnim interesom potrošača, u ovom kontekstu, treba imati u vidu odrednicu koja je rezultat jurisprudencije, da je u pitanju „interes koji se nalazi između pojedinačnih interesa nekoliko potrošača i opštег interesa svih građana“ i da je „kolektivni interes potrošača za potrošačko pravo ono što je opšti interes za krivično pravo ili ono što je kolektivni interes profesije za radno pravo.“<sup>69</sup>

Stoga, sektorski pristup francuskog zakonodavstva, kao što je već napomenuto, u pojedinim oblastima pruža adekvatan mehanizam u cilju zaštite kolektivnih interesa koji bi trebalo da prevaziđe slabosti ranijih rešenja. Tako, već pomenuti *Hamon zakon* predviđa zaštitu potrošača na način koji bi trebalo da premosti probleme gorenavedenih mehanizama. Ovaj Zakon je regulisao kolektivne procesne mehanizme i propisao da su akreditovane reprezentativne organizacije za zaštitu potrošača na nacionalnom nivou jedine ovlašćene da zastupaju interese pojedinačnih potrošača čije je zakonsko ili ugovorno pravo povredila druga strana, i da tom prilikom zahtevaju naknadu materijalne štete, dok se nematerijalna ne može na ovaj način naknaditi.<sup>70</sup> Same potrošačke organizacije moraju da ispune odgovarajuće propise u pogledu reprezentativnosti, registracije, članstva i druge propisane uslove, kako bi se smatrале ovlašćenim za ovakve procesne akte. Što se tiče interesa potrošača koji se štiti, francuski zakon navodi da je potrebno da se radi o individualnim

potrošačima u istim ili istovrsnim situacijama koji su pretrpeli povredu zakonskih ili ugovornih prava od strane jednog ili više istih trgovaca.<sup>71</sup> Ovaj sistem naknade štete potrošačima, pored ostalog, predviđa tzv. *opt-in* sistem po pitanju lica čiji se interesi štite, a postupak se vodi po opštim procesnim pravilima građanskog postupka, što podrazumeva i mogućnost izricanja mere (*injunction*), u skladu sa principima naknade štete i opštim pravilima dokaznog postupka.<sup>72</sup> Pojednostavljenja procedura zaštite interesa potrošača predviđena je onda kada je svim jasno definisanim potrošačima u postupku prouzrokovana identična šteta (u pogledu identičnog iznosa štete, ili u pogledu identičnog vremenskog perioda prouzrokovanja štete ili štete prouzrokovane u identičnom trajanju), u kom slučaju bi sud naredio drugoj strani da takvu štetu naknadi neposredno oštećenima, u roku koji odredi.<sup>73</sup>

Francuski sistem predviđa mehanizme i u pravu konkurenkcije, s tim što pored uslova propisanih za vođenje postupka za zaštitu potrošača o kojem je već bilo reči, dodaje i uslove vezane za mogućnost vođenja postupka tek po donošenju konačne odluke nacionalnog tela za konkureniju, Evropske komisije ili suda koji je utvrdio postojanje nekonkurentnog ponašanja, a takođe ustanovljava i rok od pet godina po donošenju ovih odluka u kojem je moguće pokrenuti postupak kolektivne zaštite prava.<sup>74</sup>

U pogledu zaštite prava i interesa pacijenata, naknadu štete mogu zahtevati akreditovana udruženja pacijenata ili korisnika za pojedinačnu štetu koju pretrpe korisnici zdravstvenog sistema u istim ili istovrsnim situacijama.<sup>75</sup> Isto kao i u pogledu zaštite potrošača, šteta mora biti prouzrokovana kršenjem zakonskih ili ugovornih

68 Videti Član L622-1 Potrošačkog zakonika koji (prevedeno na srpski) glasi: " Kada je nekoliko identifikovanih potrošača pretrpelo pojedinačnu štetu koju je prouzrokovalo isto lice pružala profesionalnih usluga ili robe, a koja imaju zajedničko poreklo, svako udruženje registrovano i priznato kao zastupnik na nacionalnom nivou u skladu sa članom L. 811-1 može da, ako je ovlašćeno od najmanje dva dotična potrošača, traži obeštećenje pred bilo kojim sudom u ime ovih potrošača."

69 Kasacioni sud Francuske, Prvo građansko veće, presude od 26.09.2019. godine

70 *La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation* (Loi Hamon), Art. L623-1

71 *Ibid.*

72 Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe, Comparative Study, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, 2018, str. 44

73 Član L623-14 Potrošačkog zakonika

74 Videti Članove L623-24 – L623-26 Potrošačkog zakonika

75 Zakon br. 2016-41 od 26. januara 2016. o modernizaciji našeg zdravstvenog sistema, Zdravstvenog zakonika (*Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, Code de la santé publique*), Član L1143-3

obaveza od strane proizvođača ili dobavljača medicinskih sredstava i proizvoda.<sup>76</sup> Međutim, slabost ovog rešenja ogleda se u trajanju postupka budući da oštećeni imaju mogućnost do pet godina od momenta nastanka štete da se priključe grupi koja zahteva naknadu štete.<sup>77</sup>

Kad govorimo o kolektivnoj zaštiti od diskriminacije, proceduralni okvir je definisan 2016. godine kroz *Zakon o modernizaciji pravosuđa za 21. vek*.<sup>78</sup> U ovom slučaju, kao i u prethodnim, udruženja registrovana za borbu protiv diskriminacije, kao i sindikati, mogu inicirati postupak za naknadu štete pred sudom u slučaju da je više lica u istim ili istovrsnim situacijama pretrpelo posrednu ili neposrednu diskriminaciju.<sup>79</sup> Zakon takođe predviđa i mogućnost pojednostavljenog postupka pod određenim uslovima, kao i medijaciju. Na kraju, valja pomenuti da francuski sistem predviđa ovu vrstu kolektivne zaštite interesa i u pogledu zaštite podataka o ličnosti, na polju finansijskih usluga, kao i u polju prava životne sredine.

## VI.2. NEMAČKA

U Nemačkoj ne postoji opšti sistem sudske zaštite kolektivnog interesa lica, već je zastupljen sektorski pristup prema svrsi i polju prava. Svakako, nemačko procesno pravo prepoznaće mogućnost spajanja postupaka prema opštim pravilima,<sup>80</sup> međutim, veće grupe tužilaca podrazumevaju i odgovarajuća specijalno osmišljena pravna rešenja. Stoga, zakonodavac je predviđao rešenja u poljima potrošačkog prava, prava konkurenčije kao i u slučaju zaštite interesa ulagača.<sup>81</sup>

U pogledu zaštite prava potrošača, kao i u slučaju Francuske, registrovane organizacije, odnosno udruženja za zaštitu potrošača mogu iznositi argumente u korist zaštite potrošačkog interesa pred sudom, dok se pojedinci potrošači mogu priključiti postupku najkasnije jedan dan pre održavanja glavne rasprave, u skladu sa odredbama *Zakona o deklarativnoj tužbi*.<sup>82</sup> Propisi takođe predviđaju i mogućnost pokretanja postupaka od strane privrednih komora. Deklarativni tužbeni zahtev postavljen kroz kolektivnu tužbu u skladu sa tamošnjim propisima ograničen je na vrednost od EUR 250.000.<sup>83</sup> Ovako postavljeno dvostruko ograničenje (u pogledu predodređene forme tužbenog zahteva i vrednosti spora) govore u prilog specifičnosti polja primene i zaštite interesa potrošača.

Primetna je efikasnost izricanja mera (*injunctions*) u cilju sprečavanja daljeg štetnog ponašanja trgovaca i povrede potrošačkih interesa koje predviđaju između ostalih *Zakon o nelojalnoj konkurenčiji*, *Zakon o privremenim merama za zaštitu prava potrošača i drugih povreda*, kao i *Zakonik o građanskom postupku*.<sup>84</sup> U slučaju manjih grupa identifikovanih potrošača, moguće je u postupku zahtevati i konkretnu naknadu štete, ili pak određenu činidbu, a potrošače zastupaju akreditovane organizacije koje i snose troškove postupka, dok se postupak sprovodi prema opštim procesnim pravilima.<sup>85</sup>

Ipak, ovakav pravni mehanizam nije oduvek postojao u nemačkom sistemu. Naime, tek po izbijanju tzv. "Afere Dieselgate" 2015. godine, prepoznata je urgentna potreba za postojanjem

76 *Ibid.*

77 Zakon br. 2016-41 od 26. januara 2016. o modernizaciji našeg zdravstvenog sistema, Zdravstvenog zakonika (*Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, Code de la santé publique*), Član L1143-4; Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe, Comparative Study, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, 2018, str. 49;

78 Zakon br. 2016-1547 od 18. novembra 2016. o modernizaciji pravosuđa za 21. vek Zdravstvenog zakonika (*Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle. Code de la santé publique*)

79 Zakon br. 2016-1547 od 18. novembra 2016. o modernizaciji pravosuđa za 21. vek Zdravstvenog zakonika (*Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle. Code de la santé publique*), Članovi 62-64.

80 Zakonik o građanskom postupku (Zivilprozessordnung (ZPO)), Sec. 59 ff

81 Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe, Comparative Study, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, 2018, str. 51

82 Dr Katarina Jovičić, *Afera Dieselgate i njen uticaj na kolektivnu zaštitu potrošača u Nemačkoj i Evropskoj uniji*, u Zaštita kolektivnih interesa potrošača, Zbornik radova, UDK 343.53:366.542, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2021. godine, str. 218

83 *Ibid.*

84 *Ibid.*

85 Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe, Comparative Study, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, 2018, str. 55

sistema kolektivne zaštite interesa potrošača. Usled nesaobrazne isporuke automobila od strane Volkswagen SAD, došlo je do potrebe zaštite povređenih interesa potrošača kojih je bilo mnogo. Međutim, za razliku od Sjedinjenih Američkih Država gde je pravna kultura zaštite potrošača i uopšte naknade štete daleko razvijenija, u EU u tom trenutku nije postojao adekvatan i dovoljno efikasan mehanizam koji bi omogućio zaštitu interesa velikog broja potrošača, ali je Nemačka uspela da urgentno pronađe rešenje putem donošenja odgovarajućih propisa.<sup>86</sup>

U oblasti zaštite konkurenkcije, propisi Nemačke takođe omogućavaju kolektivnu zaštitu interesa većeg broja lica u postupku, prema pravilima Zakona o nelojalnoj konkurenkciji (UWG) u situacijama kada je došlo do navodnog kršenja pravila o konkurenkciji ili neadekvatnih poslovnih poduhvata.<sup>87</sup> Tužiocu u datim situacijama mogu zahtevati naknadu štete, donošenje odgovarajuće mere ili oduzimanje dela profita. Predviđena je primena opštih procesnih pravila u postupku, ali strana koja zahteva donošenje mere treba da o datoju nameri prethodno obavesti dužnika, te mu pruži mogućnost da na miran način razreše spor. Svakako, u cilju održavanja neophodne ravnoteže na tržištu, nemački zakonodavac je predviđao i mogućnost pokretanja postupaka zaštite konkurenkcije. U ovim situacijama, iako ne postoji posebno osmišljeni mehanizam, omogućava se spajanje postupaka u slučaju postojanja neposrednog ekonomskog ili pravnog odnosa.<sup>88</sup>

Na kraju, nemačko pravo predviđelo je i zakonski okvir za situacije u kojima je došlo do povrede interesa većeg broja lica, ulagača na finansijskom tržištu. Model Zakonom o rešavanju postupaka sa ulagačima (*Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz*), predviđena su pravila u slučajevima postojanja pogrešnih ili prevarnih informacija na finansijskom tržištu, njihovog uskraćivanja ili nepostojanja.<sup>89</sup>

Detaljnim propisivanjem situacija kada je moguće pokrenuti postupak, kao i predviđanjem mogućnosti vođenja tzv. "test postupka" kojim bi se utvrdila pojedina pravna ili činjenična pitanja koja pred sud stavi zainteresovana stranka (bila ona ulagač ili tuženi), zakonodavac je regulisao ovu veoma osetljivu oblast u modernom poslovnom pravu. Na ovaj način, zakonodavac je pokušao da zaštiti pravno slabiju stranu (ulagače) koji bi, na osnovu ishoda test postupka, mogli imati predstavu o potencijalnom budućem uspehu u sporu ili bar pravcu u kojem bi se taj postupak kretao. U ovom slučaju, ali i u prethodno navedenim sistemima rešavanja kolektivnih tužbi u nemačkom sistemu, odabran je *opt-in* pristup u pogledu učesnika u postupku.

### VI.3. KOLEKTIVNA ZAŠTITA U REGIONU

Kolektivna tužba, odnosno zaštita kolektivnih interesa, je različito uređena u regionu jugoistočne Evrope, s tim da se pojava ovog instituta i njegov razvoj, kao i u drugim delovima evropskog kontinenta, vezuje za poslednju deceniju.

Hrvatska je „rani usvojilac“ modela kolektivne zaštite, s obzirom da je institut kolektivne tužbe regulisala novelama *Zakona o parničnom postupku* još 2011. godine.<sup>90</sup> Članom 502a pomenutog propisa navodi se da udruženja, ustanove, tela ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se u sklopu svoje registrovane ili propisom određene delatnosti bave zaštitom zakonom utvrđenih kolektivnih interesa i prava građana, mogu, kada je takvo ovlašćenje posebnim zakonom izrekom predviđeno i uz uslove predviđene tim zakonom, podneti tužbu (tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava) protiv fizičkog ili pravnog lica koje obavljanjem određene delatnosti ili uopšte radom, postupanjem, uključujući i propuštanja, teže povređuje ili ozbiljno ugrožava takve kolektivne

86 Dr Katarina Jovičić, *Afera Dieselgate i njen uticaj na kolektivnu zaštitu potrošača u Nemačkoj i Evropskoj uniji*, u Zaštita kolektivnih interesa potrošača, Zbornik radova, UDK 343.53:366.542, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2021. godine, str. 212

87 Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe, Comparative Study, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, 2018, str. 56

88 Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe, Comparative Study, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, 2018, str. 57;

89 Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe, Comparative Study, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, 2018, str. 58;

90 Zakon o parničnom postupku, SL SFRJ 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19. Glava trideset druga, Tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava, Članak 502a

interese i prava. Istim članom bliže se definišu i vrste interesa koji se mogu na ovaj način zaštiti, a tiču se zdrave životne sredine, moralni, etnički, potrošački, antidiskriminacioni i drugi interesi, koji su garantovani zakonom, a definiše se i stepen povrede tih interesa. Naime, navodi se da ovi interesi moraju biti teže povređeni ili ugroženi delatnošću ili uopšte postupanjem tuženog. Kao i u drugim situacijama, i ovde se primenjuje opšte pravilo da, ukoliko u konkretnoj glavi nisu propisana posebna procesna pravila, primenjivaće se opšti režim procesnih odredaba koje Zakon ranije ustanovljava.<sup>91</sup> Zakonodavac takođe ostavlja prostor za pravilo *lex specialis derogat legi generali*, te propisuje da se odredbe ove glave, i uopšte datog zakona neće biti primenjivane ukoliko poseban zakon propisuje nešto drugo na polju kolektivne zaštite prava i interesa. Što se tiče same prirode tužbenog zahteva, njime se može, u skladu sa članom 502b, zahtevati utvrđivanje povrede, odnosno ugrožavanja interesa, zabrana određenog postupanja, može se naložiti određena činidba (uključujući i povraćaj u predbašnje stanje), kao i da se presuda doneta na osnovu svih navedenih zahteva objavi u medijima o trošku tuženog. Analizom ovih odredaba u pravnoj teoriji zaključeno je da se ovi zahtevi međusobno ne isključuju, te da je moguće postaviti ih kumulativno.<sup>92</sup> Kao i u slučaju Francuske i Nemačke, i hrvatski propisi predviđaju mogućnost izricanja mere kojom bi se zaustavilo određeno postupanje tuženog ili sprečilo nastupanje određenog štetnog stanja, što je potrebno da tužilac učini verovatnim pred sudom.<sup>93</sup>

U slučaju Severne Makedonije, predviđeni su sektorski mehanizmi kolektivne zaštite, kroz *Zakon*

*o zaštiti potrošača*<sup>94</sup>, *Zakon o životnoj sredini*<sup>95</sup> i *Zakon o sprečavanju i zaštiti od diskriminacije*.<sup>96</sup> Prema odredbama Zakona o zaštiti potrošača kolektivnu tužbu radi zaštite interesa može podneti državni inspektorat, na inicijativu potrošačkog udruženja ili *ex officio*.<sup>97</sup> Sa druge strane, ukoliko dođe do povrede prava i interesa na zdravu životnu sredinu, Zakonom o životnoj sredini, predviđeno je da fizičko ili pravno lice, kao i udruženje građana formirano za zaštitu životne sredine, koje je direktno ugroženo ili trpi posledice nastale ekološke štete, ima pravo pred nadležnim sudom da zahteva od operatora vraćanje u predbašnje stanje životne sredine, ili naknadu pričinjene ekološke štete u skladu sa opštim propisima za naknadu štete ako je vraćanje u predbašnje stanje nemoguće.<sup>98</sup> U slučaju zaštite od diskriminacije, udruženja i fondacija, ustanove i druge organizacije civilnog društva, koji imaju opravdani interes za zaštitu kolektivnih interesa određene grupe, ili koji se u okviru svog poslovanja bave zaštitom prava na jednak tretman, mogu zahtevati zaštitu kolektivnog interesa.<sup>99</sup> Kao i u ostalim zemljama, makedonski pravni okvir odabrao je *opt-in* sistem pri aktivnoj legitimaciji. Ipak, treba napomenuti da se u slučaju kolektivne tužbe za zaštitu od diskriminacije ne može zahtevati naknada štete, jer se zajednička tužba podiže zbog zaštite određene grupe, pa samim tim ima za cilj apstraktну preventivnu zaštitu.<sup>100</sup>

Analizom propisa Bosne i Hercegovine se može konstatovati da se kolektivna zaštita interesa pojavljuje u pogledu zaštite od diskriminacije, kao i zaštite prava potrošača. U oblasti zaštite od diskriminacije, predmetnim zakonom predviđena

91 *Ibid.*

92 Mladen Pavlović, *Značaj tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 3/2015., str. 799.- 818, str. 810

93 Zakon o parničnom postupku, SL SFRJ 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19. Glava tridesetdruga, Tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava, Članak 502g

94 Službeni vesnik na RM, br. 38/04, 77/07, 103/08, 24/11, 164/13

95 Službeni vesnik na RM, br. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14

96 Službeni vesnik na RM, br. 50/10, 44/13

97 T. Zoroska Kamilovska, T. Shterjova, *Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u Republici Makedoniji*, PRAVO – teorija i praksa Broj 07–09 / 2014, UDK: 347.91.95 (497.7), BIBLID: 0352-3713 (2014); 31, (7–9): 42–58, str. 53

98 Zakon o životnoj sredini, *Službeni vesnik na RM*, br. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, Član 159

99 Zakon o životnoj sredini, *Službeni vesnik na RM*, br. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, Član 41

100 T. Zoroska Kamilovska, T. Shterjova, *Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u Republici Makedoniji*, PRAVO – teorija i praksa Broj 07–09 / 2014, UDK: 347.91.95 (497.7), BIBLID: 0352-3713 (2014); 31, (7–9): 42–58, str. 54

je mogućnost podnošenja kolektivne tužbe od strane udruženja ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se bave zaštitom ljudskih prava, odnosno prava određene grupe lica, protiv lica koje je povredilo pravo na jednako postupanje većeg broja lica koja pretežno pripadaju grupi čija prava tužilac štiti.<sup>101</sup> Tužbenim zahtevom može se zahtevati da se utvrdi da je tuženi povredio pravo na jednako postupanje u odnosu na članove grupe čija prava tužilac štiti, zabrani preuzimanje radnji kojima se krši ili može prekršiti pravo na jednako postupanje, odnosno izvrše radnje kojima se uklanja diskriminacija ili njene posledice u odnosu na članove grupe, i da se presuda kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje objavi u medijima na trošak tuženog.<sup>102</sup>

U Crnoj Gori propisan je samo mehanizam kolektivne zaštite potrošača, i to odredbama Zakona o zaštiti potrošača, kojim se pruža zaštita u slučaju upotrebe nepoštenih ugovornih odredaba, poslovne prakse, kao i kada trgovac na bilo koji

drugi način krši prava potrošača čime narušava kolektivan interes potrošača.<sup>103</sup> Na opisani način zaključuje se da se radi o preventivnoj zaštiti zabranom daljeg ponašanja, jer se ovim postupkom ne može tražiti naknada štete zbog eventualnog kršenja prava potrošača. Za ove postupke nadležan je sud i primenjuju se pravila parničnog postupka. Aktivno legitimisana lica za pokretanje postupka su Ministarstvo i organi državne uprave koji imaju nadležnost u sprovođenju ovog zakona, ali i organizacija potrošača, komore i interesna udruženja trgovaca. Postojanje spora za zaštitu kolektivnih interesa potrošača nije smetnja za individualni zahtev potrošača za naknadu štete. Ukoliko sud utvrdi povredu prava opisaće način i posledice povrede i narediti tuženom da prekine sa određenim postupanjem ili zabraniti postupanje i naložiti objavlјivanje odluke. Kada se podnese individualna tužba potrošača prema tuženom koji je obuhvaćen presudom u kolektivnom postupku, sud je vezan pravnosnažnom odlukom iz postupka za zaštitu kolektivnog interesa potrošača.<sup>104</sup>

---

101 Zakon o zabrani diskriminacije, (Službeni glasnik BiH, broj 66/16), član 17

102 *Ibid.*

103 Zakon o zaštiti potrošača („Službeni list CG“ broj 2/14, 43/15, 70/17 i 16/19), Glava I, IV deo

104 Detaljnije, Nikola Dožić, „Kolektivna zaštita potrošača u Crnoj Gori – *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, 2021, str. 178-192

# VII. DISKUSIJA NALAZA IZVEŠTAJA I MOGUĆIH PRAVNIH REŠENJA

Fenomen masovnih tužbi izaziva nesagledive pravne i ekonomske posledice i otvara brojna etička pitanja. Hiljade masovnih tužbi, kojima su pojedini sudovi opterećeni, parališe rad sudova i negativno se odražava na njihovu ukupnu efikasnost u radu, čime se dovodi u pitanje ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku. Beleži se i neujednačenost sudske prakse, što podriva pravnu sigurnost i dovodi u pitanje poštovanje standarda pravičnog suđenja. Masovne tužbe izazivaju i nesagledive ekonomske posledice s aspekta javnih interesa i, u krajnjem efektu, pogađaju sve građane i građanke.<sup>105</sup>

Kolektivna tužba, svakako, nije jedini mogući odgovor na ovu pojavu. U praksi se javljaju tzv. grupne tužbe, u kojima se veći broj lica pojavljuju kao suparničari na strani tužioca, protiv istog tuženog subjekta.<sup>106</sup> U sklopu javne rasprave povodom izmena Zakona o parničnom postupku, mogla se čuti i inicijativa za uvođenjem sistema „pilot presuda“ radi rešavanja masovnih parnika, po ugledu na praksu Evropskog suda za ljudska prava, u kojoj predstavlja tehniku utvrđivanja sistemskih nedostataka u zakonodavstvu tužene države, koji se javljaju kao uzrok pojave repetitivnih slučajeva pred tim sudom<sup>107</sup>. Inicijativu za uvođenje instituta pilot-presude u parnični postupak je zastupalo Udruženje sudija i tužilaca, s tim što osim kratkih

narativnih objašnjenja i izjava pojedinih članova, javnosti nije učinjen dostupnim konkretni predlog normativnog rešenja ili detaljniji opis tog koncepta u kontekstu Zakona o parničnom postupku, dok taj predlog nije našao svoje mesto u Nacrtu zakona koji je predstavljen u javnosti.<sup>108</sup>

Kao što je napred konstatovano, učinjeni su određeni napor i prilikom izrade Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku u cilju rešavanja problema prevelikog priliva predmeta i preopterećenja pojedinih sudova, naročito u Beogradu. *Ratio legis* predloženih izmena vezanih za avansnu naplatu sudske taksi kod svakog bitnog procesnog koraka, prenos tereta sudske troškove na tužioca u slučaju neopravdane deobe tužbenih zahteva na više parnika, kao i izmene pravila o mesnoj nadležnosti, jeste na prvom mestu podizanje prepreka za pristup sudu putem izmene mehanizama utvrđivanja i naplate sudske troškove, jer se jedino tako može protumačiti veza između ovih izmena i tvrdnji samih predлагаča da one utiču na broj predmeta. Na taj način se dodatno otežava inače problematično ostvarivanje prava građana na pristup sudu, koje pored ostalog, podrazumeva i postojanje razumnih procesnih uslova za pokretanje postupka i razumne uslove u pogledu plaćanja

105 Nevena Petrušić, „Sudska zaštita u slučajevima masovnih povreda prava: naučne lekcije i izazovi“, *Otvorena vrata pravosuđa*, 2020

106 Poznati su slučajevi takvih tužbi radi naplaćivanja ratnih dnevnicu za učesnike u ratu iz 1999. godine, protiv Republike Srbije

107 Prva pilot-presuda ESLjP doneta u slučaju *Broniowski protiv Poljske* u junu 2004. godine je utvrdila postojanje sistemskog onemogućavanja uživanja svojinskih prava na zemljištu i kompenzacije za uskraćivanje tog prava za oko 80.000 građana Poljske. Do danas, Sud je razvio značajnu i relevantnu sudske praksu pilot-presuda. [https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_pilot\\_judgments\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_pilot_judgments_eng.pdf)

108 <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260221/260221-vest7.html>

sudskih taksi.<sup>109</sup> Problem masovnih parnica nije eksplisitno ni pomenut u obrazloženju Nacrta zakona, ali se može posredno posmatrati u kontekstu navedenih predloga zakonskih rešenja vezanih za smanjivanje kvantuma priliva, kao i njegovu preraspodelu na manje opterećene sudove. Međutim, čak i ako se prihvati da postoji takav implicitni cilj zakonopisca, ponovo se pojava „masovki“ posmatra isključivo iz ugla opterećenja sudova, a ne načina i uslova ostvarivanja sudske zaštite subjektivnih prava. Tome u prilog ukazuje situacija da bi se prema predloženim novim parničnim pravilima kod imovinskih tužbenih zahteva, od tužioca na samom početku postupka zahtevalo da plati sudska taksa za tužbu koja u ovim predmetima po pravilu iznosi maksimalnih 97.500 dinara, što može da predstavlja značajnu praktičnu imovinsku prepreku za pristupanje sudu. Na taj način, predložene izmene iako navodno „gađaju“ masovne i nepotrebne parnice, zapravo „pogađaju“ najviše svojinske i druge parnice velike vrednosti, koje svakako ne spadaju u kategoriju masovnih ili repetitivnih parnica.

Da bi se obezbedio delotvoran pristup pravdi i obezbedila efikasna i ekonomična pravna zaštita u slučajevima masovnih povreda prava, apravosudni sistem sačuvao od kolapsa, neophodno je bez odlaganja pristupiti uspostavljanju adekvatnog mehanizma za kolektivnu zaštitu prava. Sasvim je izvesno, i iskustvo to potvrđuje, da standardna parnica nije prilagođena zaštići prava u slučajevima masovnih povreda jer je kreirana prema modelu individualnog spora. Zato su u različitim delovima sveta razvijeni raznovrsni mehanizmi za kolektivnu zaštitu prava, kao što su klasne tužbe, organizacione tužbe, reprezentativne tužbe i sl. Svaki od ovih mehanizama omogućava da se u slučajevima masovnih povreda prava umesto hiljade pojedinačnih parnica vodi jedna, u koju se uključuju svi koji žele da dobiju odgovarajuće zadovoljenje.<sup>110</sup>

Sudovi Republike Srbije konstantno su opterećeni masovnim parnicama. Periodično se menja vrsta tih parnica, odnosno različit je materijalnopravni odnos između stranaka i prepostavljene povrede prava. Trenutno su najbrojnije parnice korisnika

kredita i banaka radi troškova obrade kredita. U prošlosti to su bile sledeće masovne parnice na teritoriji cele Republike Srbije: ratni vojni rezervisti protiv Republike Srbije za utvrđenje diskriminacije; korisnici novčane naknade za slučaj nezaposlenosti protiv Nacionalne službe za zapošljavanje; vojni penzioneri protiv Fonda SOVO; korisnici usluga protiv predškolskih ustanova; ratni vojni rezervisti protiv Republike Srbije za isplatu dnevница i dr. Isto tako i na području pojedinih sudova javlja se veći broj parnica koje su nastale zbog kršenja prava nekog javnog preduzeća na lokalnom nivou. Prema mišljenju sudije Ane Lukić Vidojković, datog u prilogu za ovaj izveštaj, prihvatanje rešenja o kolektivnoj zaštiti samo zbog povrede prava potrošača ne bi rešilo problem svih masovnih parnica. Imajući u vidu vrste masovnih parnica koje su do sada bile zastupljene. Stoga je potrebno da se uvede jedinstveni mehanizam kolektivne zaštite bez obzira na povređeno pravo i materijalnopravni odnos, a u cilju smanjenja broja predmeta pred sudovima i jednoobraznog odlučivanja. Treba imati u vidu da je kolektivna zaštita koja je bila predviđena Zakonom o parničnom postupku iz 2011. godine, a koja je slična sa sadašnjom kolektivnom tužbom prema Zakonu o parničnom postupku Republike Hrvatske, podrazumevala samo utvrđivanje povrede i nalaganje njenog prestanka, dok predmet kolektivne zaštite nije bila naknada štete. Prema jednom od stanovišta, kolektivna tužba bi bila efikasan mehanizam samo u slučaju da se ne utvrdi da je došlo do povrede kolektivnih prava i interesa, ako takva odluka ima dejstvo rešenog prethodnog pravnog pitanja u individualnim parnicama.<sup>111</sup> Ovo zato što je malo verovatno da bi bila podneta neka tužba za naknadu štete, pri saznanju da je utvrđeno da tuženi za štetu nije odgovoran. U situaciji kada je povreda utvrđena presudom po kolektivnoj tužbi, samo bi se delimično otklonio problem masovnih parnica, jer bi sudovi i dalje bili opterećeni individualnim parnicama za naknadu štete. Međutim, postupci za naknadu štete bi trajali kraće i ograničili bi se samo na utvrđivanje visine štete, ali opterećenost sudova brojem predmeta ne bi bio rešen. Utvrđujućom

109 Presude ESLjP Kreuz protiv Poljske i Kijevska protiv Poljske

110 Nevena Petrušić, „Sudska zaštita u slučajevima masovnih povreda prava: naučne lekcije i izazovi“, Otvorena vrata pravosuđa, 2020

111 Prilog sudije Ane Lukić Vidojković, Forum Sudija

presudom u kolektivnom sporu u potpunosti bi bilo onemogućeno različito postupanje sudova, pa na taj način ne bi došlo ni do neujednačene sudske prakse i povrede prava na pravično suđenje.<sup>112</sup>

Prema navedenom stanovištu, nužno je da se uvede mogućnost kolektivne tužbe i to za sve materijalnopravne odnose, a ne samo radi zaštite interesa potrošača, ali tako da se jasno i precizno definiše kolektivni interes, aktivna legitimacija i stvarna nadležnost sudova za postupanje. Takođe, potrebno je i da se razmotri opcija o uvođenju obavezne medijacije, nakon donošenja usvajajuće presude kojom je utvrđena povreda kolektivnog interesa. Određivanjem obavezne medijacije pružila bi se mogućnost licu, za koje je utvrđeno da je povredilo kolektivne interese, da pre pokretanja individualnih tužbi za naknadu štete, postigne dogovor oko visine i dinamike plaćanja naknade pojedincima, čime bi se predupredili troškovi sudske postupaka.<sup>113</sup>

Sama činjenica da se u praksi pojavljuje veliki broj istovrsnih parnika, po pravilu protiv istog subjekta, ukazuje da postoji određeni zajednički pravni interes ili zajednički imenitelj pravnog interesa koji povezuje sve tužioce. Dali ovakva pojava konstituiše istovremeno kolektivni interes te grupacije, ili je potrebna posebna zakonska odrednica kolektivnog interesa koji je predmet zaštite, zavisi u velikoj meri od modeliranja uslova kolektivne zaštite. Uvažavajući napred izneta mišljenje o potrebi univerzalnog rešenja kolektivne sudske zaštite, u oblasti zaštite potrošača je ovaj kolektivni interes najupadljiviji ili postoji mogućnost njegove pouzdane i precizne identifikacije, istovremeno praćen čestim slučajevima masovnih parnika koje proizilaze iz pravnog odnosa uređenog propisima iz te oblasti, pa su to verovatno i razlozi zašto je ova oblast klevka savremenog razvoja evropskih mehanizama kolektivne zaštite. U ovom kontekstu, i nastavku diskusije, materija zaštite potrošača uključuje zaštitu prava korisnika finansijskih usluga, koja je prema važećem domaćem zakonodavstvu veštački izdvojena, pre svega iz razloga ekskluziviteta nadležnosti

pravnog uređenja oblasti i nadzora nad radom banaka i drugih finansijskih organizacija, na kojem instistira Narodna banka. Prema tome, u nastavku ove diskusije, razmatra se pravna mogućnost modeliranja *de lege ferenda* kolektivne sudske zaštite po ugledu i počev od elemenata i iskustava u oblasti zaštite potrošača, kao materijalnopravnog sektora koji bi bio polazna tačka za razvoj ovog kompleksnog pravnog instituta u našem pravnom poretku.

Osnovno i konstitutivno svojstvo kolektivnog interesa, jeste da je transindividualni pravni interes koji prevaziđa pojedinačne interese, i ne može da se svede na njihov zbir.<sup>114</sup> Upravo je transindividualnost *differentia specifica* koja izdavaja ovu pojavu od drugih, pojedinačnih vidova pravnog interesa, koja je verovatno i uslovila uporednu zakonodavnu praksu da se kolektivni interes ne određuje pozitivno, nego negativno, kao interes koji ne podrazumeva zbir interesa pojedinaca koji su povređeni povredom prava.<sup>115</sup> Prema tome, u pitanju je zajednički interes koji obrazuje zajednicu, a ne suprotno, jer to nije interes koji bilo koja zajednica demokratskim odlučivanjem ili na drugi način artikulisanja zajedničke volje, formulise kao zajednički interes. Ovako definisan pojam kolektivnog interesa ne obezbeđuje ni jednako značenje u svim situacijama, niti uniformnost u praksi primene, štaviše, podrazumeva različite pojavnne oblike pre svega s obzirom na način nastanka. Tako zajednički interes može biti rezultat istovetne pravne situacije velikog broja lica, koje je rezultat istovetnog ugovornog odnosa sa drugom stranom, kao što je slučaj npr. kod masovnih potrošačkih ugovora sa istim pružaocem usluga. Druga situacija nastanka su neke pravno relevantne činjenice i okolnosti kao što je npr. učešće u ratu (napred pomenuti primer iz domaće sudske prakse) ili kupovina istog proizvoda koji sadrži neku manjkavost (proizvodi za masovnu potrošnju), ili povreda koja nastane kao rezultat istovetne štetne radnje nekog lica (npr. kod ekoloških masovnih predmeta). U vezi sa pojavom zajedničkog interesa, javlja se i diferencijacija na kolektivne interese u kojima se

112 *ibid.*

113 *ibid.*

114 Marija Karanikić Mirić, „Kolektivna zaštita potrošača u srpskom pravu“, Anali Pravnog fakulteta u Zenici, 2014, br. 14, str. 65

115 Branka Babović, „Zaštita kolektivnih interesa potrošača“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 2014, vol. 62, br. 2, str. 215-228

javlja određena ili odrediva zajednica lica, koju je prema tome moguće identifikovati, a koja povezuje međusobni pravni odnos ili pravni odnos prema nekom drugom licu, s jedne strane, i one koji se određuju kao difuzni kolektivni interes, u kojima nije uvek moguće odrediti ko sve čini zajednicu, s obzirom na to da je njegova pojava vezana za određenu okolnost, s druge strane.<sup>116</sup>

Kolektivni interes se pogotovo pouzdano identificuje u oblasti zaštite potrošača, s obzirom da je imantan pojавama nepravičnih ugovornih odredbi u tipskim korisničkim ugovorima sa pružaocima telekomunikacionih usluga (mobilni i kablovski operateri), komunalnih usluga, elektrodistribucijom, i dr.<sup>117</sup> U pitanju je posebna kategorija trgovaca, koji su propisima o zaštiti potrošača određeni kao pružaoci usluga od opšteg ekonomskog interesa, odnosno usluga čiji kvalitet, uslove pružanja ili cenu, uređuje ili kontroliše državni organ ili drugi imalac javnog ovlašćenja, naročito zbog velike vrednosti početnih ulaganja, ograničenosti resursa neophodnih za njeno pružanje, održivog razvoja, društvene solidarnosti i potrebe za ujednačenim regionalnim razvojem, a u cilju zadovolenja opšteg društvenog interesa.<sup>118</sup> Neki karakteristični oblici nepravičnih ugovornih odredaba se ogledaju u nedozvoljenim ugovornim ograničenjima ili isključenjima prava potrošača zbog potpunog ili delimičnog neispunjerenja, prečutnog produženja ugovora zaključenog na određeno vreme ako se potrošač ne izjasni u neprimereno kratkom roku, davanja ovlašćenja trgovcu da prenese svoje ugovorne obaveze na treće lice bez saglasnosti potrošača, i takve povrede se jednakodno odnose na sve potrošače sa kojima su zaključeni korisnički ugovori koji sadrže takve odredbe. Prema tome, u pitanju je istovetni pravni odnos između svih korisnika i konkretnog pružaoca usluga, i na sve se jednakodno odnosi takva povreda.

Pored povrede potrošačkog prava u vidu nepravičnih ugovornih odredbi, karakterističan generator povreda kolektivnog interesa potrošača se javlja i kod nepoštene poslovne prakse trgovca. Ovu pojavu određuje istovetna radnja kojom se postupa prema većem broju potrošača, čime se takva radnja i konstituiše kao praksa, a ne izolovani slučaj ili incident. U nepoštenu poslovnu praksu spadaju nasrtljiva i obmanjujuća praksa, odnosno pojave kada trgovac uz nemiravanjem, prinudom, ili nedozvoljenim uticajem, narušava ili preti da naruši slobodu izbora ili ponašanje prosečnog potrošača u vezi sa određenim proizvodom i na taj način navodi ili preti da navede potrošača da doneše ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo.<sup>119</sup> Za razliku od nepravičnih ugovornih odredbi, nepoštena poslovna praksa je usmerena prema neodređenom broju potrošača, može da bude vezana jednako za robu ili uslugu, i zavisi od činjenica i okolnosti slučaja, pa se javlja kao izvor povrede difuznog kolektivnog interesa.

Na osnovu navedenog, može se konstatovati da je zaštita potrošača oblast u kojoj već postoje uslovi za uspešno definisanje kolektivnog interesa, kako na zakonodavnom planu, tako i u praksi kolektivne zaštite. Uostalom, to je oblast u kojoj već nekoliko godina funkcioniše određeni oblik kolektivne zaštite, koji se sprovodi u posebnom upravnom postupku predministarstvom nadležnim zaposlove trgovine, koje je dodatno fiksiralo fizionomiju ove pojave u praksi, pre svega kroz prizmu postupaka protiv trgovaca koji imaju svojstvo pružaoca usluga od opšteg ekonomskog interesa, kao što su telekomunikacione kompanije i komunalna preduzeća. Međutim, buduće zakonsko rešenje kolektivne tužbe u domaćem pravu svakako ne treba da se zaustavi na ovom sektorskem obliku, potrebno je razviti odgovarajuće univerzalno rešenje za sve materijalnopravne oblasti u kojima se javljaju masovne parnice ili masovne povrede

116 T. Zeroska Kamilovska, T. Shterjova, *Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u Republici Makedoniji*, PRAVO – teorija i praksa Broj 07-09 / 2014, str. 45

117 ZZP, pravila o zaštiti potrošača u ostvarivanju prava iz ugovora koji sadrže nepravične ugovorne odredbe, čl. 40-44

118 ZZP propisuje posebna pravila za pružaoce usluga od opšteg ekonomskog interesa, čl. 82-92; u pitanju su naročito usluge iz oblasti energetike, snabdevanja vodom za piće, prečišćavanja i odvođenja atmosferskih i otpadnih voda, prevoza putnika u domaćem javnom linijskom prevozu, elektronske komunikacione usluge, poštanske usluge, upravljanje komunalnim otpadom, upravljanje grobljima i sahranjivanje, upravljanje javnim parkiralištima, obavljanje dimničarskih usluga i sl.

119 ZZP, pravila o nepoštenoj poslovnoj praksi trgovaca, čl. 16-25

subjektivnih prava u istovetnim situacijama, s tim što bi iskustva i praksa koja bi se razvila na osnovu kolektivne tužbe u potrošačkom pravu, bili dragoceni orientiri na putu definisanja adekvatnog zakonskog rešenja.

Pored transindividualnosti, druga značajna odlika kolektivnog interesa, naročito u oblasti zaštite potrošača, jeste da su interesi individualnih subjekata toliko mali, da ne predstavljaju dovoljan podsticaj za subjekta da pokrene postupak za zaštitu tog prava, ili zaštita ne može biti adekvatno pružana ako se štiti individualni interes samo jednog subjekta. To su situacije kada je mala verovatnoća da će potrošač uopšte da zatraži zaštitu u sudskom postupku, u kojem je pravno dejstvo presude ograničeno isključivo na stranke u tom postupku, pa je odvraćajuće dejstvo klasičnih mehanizama individualne zaštite nedovoljno snažno u omasovljenom potrošačkom kontekstu.<sup>120</sup> Naime, vrednost pojedinačnog potrošačkog spora po osnovu jedne takve povrede, može da bude izuzetno nizak u odnosu na troškove postupka, naročito troškove advokatske pravne pomoći. Iako ZPP predviđa posebna pravila postupka za potrošački spor, po ugledu na procesna pravila spora male vrednosti, a ZZP predviđa da potrošač ne plaća sudske taksu za tužbu i presudu, ekonomski prag pristupa pravdi u pojedinačnim potrošačkim stvarima je po pravilu vrlo visok, posmatrano iz ugla potrošača. U vezi s tim treba dovesti i nejednak ekonomski položaj potrošača i trgovca, gde je trgovac neuporedivo ekonomski snažniji subjekt, koji raspolaze odgovarajućim stručnim i finansijskim resursima, kao i podacima, što je sve gotovo nedostupno pojedinačnom potrošaču. Podsticaj za pokretanje postupka sudske zaštite prava se ovde javlja kroz obrazovanje grupe sa istim „problemom“, koji se potom rešava zajedničkim naporom, često uz posredovanje potrošačke organizacije, a ne pojedinačnom „avanturom“. Na taj način se stvaraju uslovi za efektivan pristup pravdi u slučajevima koji bi bez kolektivne tužbe ostali potpuno izvan stvarne sudske zaštite.

Pitanje aktivne legitimacije predstavlja jedno od centralnih problema kolektivne tužbe. Kao što je napred navedeno, u uporednom evropskom i regionalnom pravu, javljaju se različita rešenja problema aktivne legitimacije u kolektivnoj tužbi, s tim da je zajednička odlika da se zahteva određeni vid reprezentativnosti u odnosu na kolektivni interes koji se štiti. U kontekstu zaštite potrošača, to podrazumeva posebno ovlašćenje potrošačkih organizacija, propisano zakonom, koje istovremeno zahteva i odgovarajući vid njihove službene evidencije, na osnovu kojeg se verifikuje njihov status. Prema opisanim uporednim modelima, aktivna legitimacija za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite je pretežno zasnovana na načelu reprezentativnosti, odnosno pravnom interesu koji je zasnovan na materijalnom propisu (kao što je slučaj sa potrošačkim organizacijama ili organizacijama za zaštitu prava pojedinih kategorija građana). Drugi oblik aktivne legitimacije proizlazi iz opravdanog interesa za kolektivnu zaštitu određene grupe lica, najčešće kod tzv. difuznog kolektivnog interesa.

Neadekvatno zakonsko uređenje aktivne legitimacije je jedan od nedostataka na koje ukazuje odluka Ustavnog suda o neustavnosti odredbi o kolektivnoj tužbi ZPP-a iz 2013. godine, s tim da dati razlozi ne dovode u pitanje principijelno ustavnost koncepta reprezentativnosti kod kolektivne tužbe, već konkretno zakonsko rešenje u pogledu takvog ovlašćenja potrošačkih udruženja. Pored toga, ista odluka dovodi u pitanje način definisanja kolektivnog interesa iz tadašnjeg zakonskog rešenja, pogotovo u pogledu nejasnoće i nepreciznosti, čime se onemogućava da građani iz sadržaja normi mogu da znaju svoja prava i obaveze. Ovi razlozi, u svetu drugih navedenih pitanja relevantnih za adekvatno pravno uređenje kolektivne tužbe u važećem ustavnom kontekstu, predstavljaju orientire za tekuće i predstojeće napore na iznalaženju novog, adekvatnog i funkcionalnog zakonskog rešenja kolektivne tužbe u domaćem pravnom poretku.

120 Marija Karanikić Mirić, „Kolektivna zaštita potrošača u srpskom pravu“, Analji Pravnog fakulteta u Zenici, 2014, br. 14, str. 60

U pogledu pitanja pravnog dejstva odluke koja se donosi u postupku kolektivne zaštite, može se uočiti da postojeća kolektivna zaštita prava potrošača, o čemu je napred bilo reči, koja se sprovodi u upravnom postupku i kao takva, pored imanentnih ograničenja u odnosu na dejstvo sudske odluke<sup>121</sup>, ipak nudi ključne elemente za određivanje fizionomije pravnog dejstva presude u sporu kolektivne zaštite (prava potrošača) i buduće modeliranje kolektivne tužbe:

- da tuženi prekine sa kršenjem zakonskih odredbi kojim se ugrožava kolektivni interes (potrošača), kao i da se uzdrži od budućeg kršenja;
- da ima obavezu da otkloni utvrđenu nepravilnost;
- da bez odlaganja obustavi ugovaranje nepravičnih ugovornih odredaba (ako je to povreda koja je utvrđena u postupku);
- kao i da se na odgovarajući način objavi javnosti da je utvrđena povreda (u napred navedenom primeru posebnog upravnog postupka, odluka se objavljuje na internet stranici Ministarstva).

Pored toga, potrebno je razmotriti i problem proširivanja subjektivnog dejstva sudske odluke. Konkretno, to podrazumeva mogućnost da se na sudske odluke, donete po kolektivnoj tužbi, može pozivati u pojedinačnim parnicama, kada je to relevantno. Karakteristična takva situacija se javlja ako se u kolektivnom sporu utvrdi postojanje povrede, a u naknadnom pojedinačnom traži određivanje naknade štete po tom osnovu, pod uslovom da tužilac u pojedinačnoj parnici pripada grupi ili kategoriji lica koja je obuhvaćena dejstvom odluke donete u kolektivnom sporu. Primer za takvo pravno dejstvo bi bila presuda u kolektivnom sporu kojom se utvrđuje da je trgovac odgovoran za nepravične ugovorne odredbe u nekom korisničkom ugovoru, istom presudom se

utvrđuje ništavost konkretnih odredbi, zabranjuje buduće njihovo ugovaranje, a takva presuda javno objavljuje. Međutim, kako ova odluka ne pruža naknadu štete oštećenim korisnicima tog ugovora, potrebno je da oni u pojedinačnim postupcima ostvare to pravo, na osnovu ove presude kojom je već utvrđena odgovornost trgovca, pa je potrebno samo utvrditi visinu naknade štete. Suprotno, ukoliko bi kolektivna tužba u navedenom primeru bila odbijena, trgovac bi mogao da se na tu odluku poziva u drugim tekućim ili budućim pojedinačnim parnicama povodom iste pravne stvari, kao *res iudicata* u odnosu na tvrdnju o postojanju konkretne povrede. Na opisani način se proširuje subjektivno dejstvo presude donete u kolektivnom sporu, s tim što je takvo dejstvo potrebno eksplicitno i precizno urediti odgovorajućim zakonskim rešenjem.

Konačno, u sklopu razmatranja elemenata modela kolektivne tužbe, potrebno je istaći i značaj pojedinih procesnih pitanja, kao što su stvarna i mesna nadležnost suda i prethodno ispitivanje tužbe. U pogledu stvarne nadležnosti, uporedni modeli ne ukazuju na potrebu posebnog uređenja stvarne nadležnosti suda za kolektivnu tužbu, već podrazumevaju primenu opštih pravila. U pogledu mesne nadležnosti, takođe postoji mogućnost primene opštih pravila, s tim što je u tim predmetima moguća primena i pravila o delegaciji mesne nadležnosti, posebno ako postoji želja sudske vlasti da se na taj način uspostavi neki vid „specijalizacije“ pojedinih stvarno nadležnih sudova. Pored toga, prethodno ispitivanje tužbe bi bio bitan procesni momenat, naročito s obzirom na ispitivanje aktivne legitimacije predstavnika kolektivnog interesa (kod reprezentativne kolektivne tužbe). Zakonsko rešenje svakako treba da precizno uredi pitanje aktivne legitimacije, ali će ispunjenost tih uslova zahtevati razmatranje i bitno pitanje u svakom pojedinačnom slučaju kolektivne tužbe.

121 M. Karanikić tako kritikuje važeće rešenje kolektivne zaštite ZZP, i ukazuje da samo sud u parničnom postupku može da utvrdi da ugovorna odredba ne proizvodi dejstvo u obligacionopravnom smislu, to jest da ona ne obavezuje potrošača („Kolektivna zaštita potrošača u srpskom pravu“, Anal Pravnog fakulteta u Zenici, 2014, br. 14, str. 70)

# ZAKLJUČAK

Masovne parnice predstavljaju pojavu koja svojim specifičnostima zahteva poseban pristup, koji podrazumeva iskorak izvan kalupa tradicionalnog modela parničnog postupka, u pravcu ispitivanja pravnih mogućnosti za uvođenje kolektivne sudske zaštite u domaći pravni poredak. Negativne posledice pojave velikog broja istovrsnih, repetitivnih parnica, uključuju:

- veliko opterećenje pojedinih sudova, nesrazmerno i takvog značaja da u pojedinim slučajevima gotovo u potpunosti onemogućava redovan rad suda, s obzirom na raspoložive kadrovske i tehničke uslove;
- problem izostanka pravne predvidljivosti, zbog mogućnosti pojave neujednačene sudske prakse u ovim istovrsnim predmetima;
- otežavanje pristupa pravdi građanima, kako zbog opterećenja suda, tako i odvraćajućeg efekta samostalnog nastupa u inače složenom i potencijalno dugom i skupom postupku.

Kolektivna tužba nije jedini mogući odgovor na problem masovnih parnica, niti može u celini da ga razreši. Pored postojećih mogućnosti grupisanja tužbenih zahteva putem suparničarstva na strani tužioca, javlja se i predlog za uvođenje sistema „pilot presuda“, kao i aktuelna praksa delegiranja predmeta drugim, manje opterećenim sudovima ili promene pravila o mesnoj nadležnosti suda radi ravnomernije raspodele ovih predmeta. U tom pogledu, nema nikakvih smetnji za istovremenu primenu svih navedenih rešenja, pored uvođenja mogućih modela kolektivne zaštite.

U cilju rešavanja navedenih problema delotvornog pristupa pravdi i obezbeđenja

efikasne i ekonomične pravne zaštite u slučajevima masovnih povreda prava, kao i sprečavanja pogubnog preopterećenja pojedinih sudova, potrebno je pristupiti definisanju novog zakonskog rešenja kolektivne tužbe. Ranije zakonsko rešenje iz Zakona o parničnom postupku, iako je stavljen van snage odlukom Ustavnog suda, predstavlja značajno iskustvo u pogledu identifikacija prepreka i problema prilikom koncipiranja novog modela kolektivne tužbe. Pored toga, uporedni modeli iz zemalja koja pripadaju kontinentalnom pravu i iz okruženja, kao i relevantna regulativa Evropske unije, pružaju pouzdanu osnovu za definisanje adekvatnog modela u kontekstu domaćeg pravnog poretka.

Oblast zaštite potrošača, uključujući zaštitu korisnika finansijskih usluga, predstavlja prioritet za primenu, a možda i pilotiranje budućeg modela kolektivne tužbe. Upravo je to oblast u kojoj je u ovom momentu u pojedinim zemljama Evropske unije i regionala, uvedena sektorska kolektivna zaštita, kao jedini ili prvi oblik kolektivne tužbe. Pored toga, oblast zaštite potrošača svojim specifičnostima vezanim prevashodno za mogućnost preciznog definisanja kolektivnog interesa i aktivne legitimacije predstavnika tog interesa preko ovlašćenih potrošačkih organizacija, nudi poligon za razvoj i testiranje budućeg modela domaće kolektivne tužbe.

Inicijativa za uvođenje kolektivne tužbe u domaći pravni poredak, koja je sadržana i obrazložena u ovom izveštaju, dolazi u vreme tekuće aktivnosti na pripremi izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku, i pruža svoj doprinos modeliranju adekvatnog zakonskog rešenja.

# PREPORUKE ZA UVODENJE KOLEKTIVNE TUŽBE

Radi stvaranja uslova za rešavanje problema masovnih parnica i za bolji pristup pravdi građanima u tipičnim, istovetnim ili sličnim repetitivnim sporovima, odnosno radi sudske zaštite kolektivnog interesa građana, uključujući povrede prava građana koje su po svojoj vrednosti relativno male i tako deluju obeshrabrujuće za pokretanje pojedinačne parnice, ali koje agregatno predstavljaju značajan oblik protivpravnog ponašanja, potrebno je pristupiti kreiranju novog zakonskog rešenja kolektivne tužbe.

Prilikom definisanja modela kolektivne tužbe koji bi našao svoje adekvatno mesto u domaćem pravnom poretku, a naročito u kontekstu procesnog zakonodavstva, potrebno je uvažiti sledeće nužne elemente:

- potrebno je definisati adekvatan način identifikovanja ugroženosti kolektivnog interesa, odnosno zajedničkog pravnog interesa na osnovu kojeg se formira zajednica subjekata koji traže kolektivnu sudsку zaštitu;
- aktivna legitimacija podrazumeva određivanje ovlašćenog predstavnika za podnošenje kolektivne tužbe, na osnovu unapred utvrđenih zakonskih kriterijuma, koji uključuju uređenje načina i uslova zastupanja kolektivnog interesa čija je zaštita predmet tužbenog zahteva;
- posebna procesna pravila treba da predvide, pored ostalog, prethodno ispitivanje ispunjenosti uslova za pokretanje kolektivnog spora, odgovarajuće rešenje pitanja nadležnosti suda, pravnih sredstava i druga specifična pravila kolektivnog spora;
- potrebno je da pravno dejstvo sudske odluke koja se donosi u kolektivnom sporu, sadrži obavezu da se prekine sa povredom

koja je utvrđena u postupku, a kojom je povređen kolektivni interes, da se otkloni utvrđena nepravilnost, kao i da se uzdrži od ponavljanja iste povrede u budućnosti; pored toga, odluka suda doneta u kolektivnom sporu treba da proizvodi dejstvo u odnosu na sva lica koja čine zajednicu pravnog interesa u konkretnom slučaju i u vezi konkretne povrede koja je utvrđena ili povodom koje je tužba odbijena;

- sudska odluka doneta u kolektivnom sporu treba biti u celini učinjena dostupnom javnosti, putem objavljivanja na internet stranici suda ili na drugi način, kako bi sva zainteresovana lica bila upoznata sa njom i bila u mogućnosti da se pozivaju na nju u tekućim ili budućim pojedinačnim parnicama;
- prilikom kreiranja novog modela kolektivne tužbe, potrebno je dati odgovarajuće odgovore na primedbe koje su sadržane u odluci Ustavnog suda kojom je utvrđena neustavnost ranijeg zakonskog rešenja kolektivne tužbe iz Zakona o parničnom postupku.

Potrebno je ispitati mogućnost da se prvo pristupi izradi sektorskog instrumenta kolektivne sudske zaštite, konkretno u oblasti zaštite potrošača, putem uređenja posebnog postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa potrošača, u sklopu predstojećih izmena Zakona o parničnom postupku. Usledećem koraku, na osnovu iskustava iz primene ovog instrumenta u praksi, moglo bi se pristupiti kreiranju univerzalnog rešenja koje bi zadovoljilo potrebe za kolektivnom zaštitom u drugim oblastima, uključujući oblasti zaštite životne sredine, ostvarivanja prava iz oblasti socijalne zaštite i penzijskog osiguranja, odnosno drugim pravnim oblastima.

# BIBLIOGRAFIJA

Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2021. godinu, Projekat „Otvorena vrata pravosuđa“, CEP,  
<https://www.otvorenavratapravosudja.rs/stanje-u-pravosudu/izvestaj-o-pracenju-stanja-u-pravosudu-za-2021-godinu>

Marija Karanikić Mirić, „Kolektivna zaštita potrošača u srpskom pravu“, Analji Pravnog fakulteta u Zenici, 2014.

Branka Babović, „Zaštita kolektivnih interesa potrošača“, Analji Pravnog fakulteta u Beogradu, 2014, vol. 62, br. 2.

T. Zoroska Kamilovska, T. Shterjova, „Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u Republici Makedoniji“, PRAVO – teorija i praksa Broj 07-09 / 2014

Nenad Kovačević, „Masovni sporovi – rešenje (masovnih problema) ili (masovni) problem“, Otvorena vrata pravosuđa, 2021;  
<https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ostalo/masovni-sporovi-resenje-masovnih-problema-ili-masovni-problem>

Dr Katarina Jovičić, „Afera Dieselgate i njen uticaj na kolektivnu zaštitu potrošača u Nemačkoj i Evropskoj uniji“, u Zaštita kolektivnih interesa potrošača, Zbornik radova, UDK 343.53:366.542, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2021. godine

Nikola Dožić, „Kolektivna zaštita potrošača u Crnoj Gori – de lege lata i de lege ferenda“, Zaštita kolektivnih interesa potrošača, 2021.

Nevena Petrušić, „Sudska zaštita u slučajevima masovnih povreda prava: naučne lekcije i izazovi“, Otvorena vrata pravosuđa, 2020;  
<https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/radno-pravo/sudska-zastita-u-slucajevima-masovnih-povreda-prava-naucne-lekcije-i-izazovi>

Dušan Protić, Zaštita potrošača u Srbiji – koji su mogući pravci napretka, CEP, 2020.

Mladen Pavlović, „Značaj tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 3/2015.

Godišnji izveštaj Vrhovnom kasacionog suda o radu sudova, 2020. godina

Statistika o radu sudova opšte nadležnosti u republici Srbiji za 2020. godinu, prilog Godišnjeg izveštaja VKS o radu

Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, objavljen 19.05.2021. godine na internet stranici Ministarstva pravde, za potrebe javne rasprave;

<https://mpravde.gov.rs/obavestenje/33408/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-parnicnom-postupku-1952021-godine.php>

White Paper on Damages Actions for Breach of the EC Antitrust Rules COM(2008), 2.04.2008.

Green Paper On Consumer Collective Redress COM (2008), 27.11.2008

Directive 2009/22/EC on injunctions for the protection of consumers' interests (Injunctions Directive)

Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law

Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC

Collective Redress Mechanisms in Consumer Protection in the European Union and South East Europe, Comparative Study, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, 2018, str. 43

## OTVORENA VRATA PRAVOSUĐA



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34.038(497.11)"2020"(0.034.2)  
347.9(497.11)(0.034.2)

ПРОТИЋ, Душан, 1970-  
извештaj o potrebi rešavanja problema masovnih parnica i mogućnostima uvođenja kolektivne tužbe u pravni  
poredak Republike Srbije [Elektronski izvor] : poseban izvешtaj u sklopu drugog ciklusa praćenja stanja u  
pravosuđu / Dušan Protić, Katarina Grga. - Beograd : Centar za evropske politike - CEP, 2022 [Beograd : Centar za  
evropske politike - CEP]. - 1 elektronski optički disk (CD-ROM) : tekst, slika ; 12 cm

Sistemski zahtevi: Nisu navedeni. - Nasl. sa naslovnog ekrana. - Tiraž 10. - Sadrži bibliografiju

ISBN 978-86-89217-26-1

1. Грга, Катарина, 1990- [автор]  
а) Правосуђе -- Србија б) Судство -- Транспарентност -- Србија

COBISS.SR-ID 62199817



Ovaj izveštaj omogućen je velikodušnom podrškom američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je odgovornost Komiteta pravnika za ljudska prava (YUCOM), Centra za evropske politike i partnerskih organizacija na projektu, i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država



**CHRIS**  
Među Odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS  
Network of the Committees for Human Rights in Serbia CHRIS

