

## Образложење

### I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о трговини је у члану 97. тачка б) Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 89/06), којим се утврђује да Република Србија, уређује и обезбеђује, између осталог, јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Развој трговинског, а посебно малопродајног сектора привреде има директан и индиректан ефекат на остале економске секторе и њихове учеснике. Модернизација и раст малопродајног сектора директно прелива и на развој свих осталих сектора привреде. У званичним документима Европске уније истиче се да „малопродаја представља кључну везу између произвођача и финалних потрошача,“ али и да такође „има главни утицај на окружење обезбеђујући директне везе између развоја руралних и урбаних подручја, на кориснике и понуђаче логистичких и транспортних услуга, на употребу енергије, на субјекте који се баве отпадом, као и на међуграничне купце производа.“

У трговини је запослено око 19% од укупног броја запослених. Удео трговине у БДП-у креће се око 10%.

Делатност трговине институционално је уређена Законом о трговини („Службени гласник РС” бр. 53/10 и 10/13) којим су уређени услови за обављање ове делатности.

Законом о трговини („Службени гласник РС“ бр. 53/2010) спроведене су значајне измене у погледу општих услова за обављање трговине на унутрашњем тржишту, уведена је савремена номенклатура и класификација облика и начина трговине, нови институти (трговински формат, посебне тржишне институције и сл.), као и правни оквир за унапређење трговине, нарочито ради успостављања и очувања повољне структуре трговинских објеката и развој предузетништва, а све у циљу развоја тржишне утакмице и равноправности трговаца. Спроведена је реформа инспекцијског надзора који врши тржишна инспекција, новим организационим и процесноправним законским решењима, у правцу изградње савременог и ефикасног система контроле поштовања прописаних услова у промету робе и услуга, који истовремено обезбеђује правну сигурност субјеката у том промету.

Примена је показала да одређене одредбе треба преиспитати. Потреба да се одговори захтевима праксе који су се појавили током примене условили су потребу за доношењем осавремењеног прописа. Министарство је 2016. године формирало Радну групу за израду анализу прописа из делокруга рада министарства, а нарочито прописе који уређују функционисање тржишта. Радна група је извршила анализу Закона о трговини и утврдила да је потребно урадити измене великог броја чланова како би се обезбедила ефикаснија примена закона и несметаног функционисања тржишта.

У циљу бољег разумевања и прегледности закона било је потребно урадити нову систематику и поделу закона.

Направљена је нова подела трговине која је усклађена са правима и обавезама у Закону о заштити потрошача. Било је неопходно одредити где се у

систему налази продаја путем тезге, штандови, киосци, специјализована возила и сл.

Имајући у виду да Интернет продаја има све веће учешће у укупном малопродајном промету јавила се потреба за њеним детаљнијим регулисањем. Њеним развојем јављају се и одређене девијације услед непрецизних законских решења, па је било неопходно предвидети адекватне механизме којима ће се ово понашање санкционисати.

Осим тога, у међувремену су усвојени хоризонтални прописи којима се на општи начин регулише поступак инспекцијског надзора и правила општег управног поступка.

Законом о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/15) је прописано у члану 4. став 4. да се у поступку вршења инспекцијског надзора и службене контроле који произлазе из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије правним тековинама Европске уније непосредно примењују одредбе посебног закона, ако су у одређеним областима инспекцијски надзор и службена контрола тим законом уређени друкчије. Међутим, у прелазним и завршним одредбама овог закона у члану 69. је у циљу хармонизације и уједначавања унутрашњег законодавног оквира, предвиђена обавеза и поступак усаглашавања посебних прописа са овим законом.

Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/16) регулише управни поступак као скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења примењују када поступају у управним стварима. Сходно члану 3. овај закон се примењује на поступање у свим управним стварима, а поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом. У вези са наведеним у члану 214. је прописано да се посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима усклађују са одредбама овог закона.

На основу претходно наведеног разлог за законодавну интервенцију био је и усклађивање са Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку.

Будући да је због наведеног усклађивања било неопходно извршити интервенцију у више од половине одредаба у важећем Закону о трговини, а у складу са Јединственим методолошким правилима за израду прописа, неопходно је било да се предложи нови закон који уређује делатност трговине.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

#### **Прва глава - Основне одредбе**

**Чл. 1. до 3.** дефинишу се предмет закона, примена, као и значење појединих израза употребљених у закону и начела трговине.

У односу на важећи закон јавила се потреба да се уведу неке нове дефиниције, да се неке прераде, а неке обришу. Пре свега, дефинисан је појам робе. Право познаје ствари које могу бити у промету, међутим како се у овом закону и у многим другим користи појам робе било је веома важно увести ту дефиницију. Такође, новину представља и појам електронске платформе и електронске продавнице.

**Чл. 4. до 9.** су прописана начела трговине: начело слободе трговине; начело равноправности и забране дискриминације; начело јединственог тржишта; начело поштења; начело стабилности и снабдевености; начело сразмерности.

## **Друга глава – Трговина**

**Члан 10.** одређује дефиницију трговине у смислу овог закона, и то као промет робе, односно услуга, у циљу остваривања добити, као и другог друштвено-економског ефекта. На овај начин се свеобухватно уређују општи услови обављања промета робе и услуга, односно сви комерцијални послови и друге пословне активности на унутрашњем тржишту Републике Србије.

**У чл. 11. до 13.** уређена је основна класификација трговине, као трговине на велико, трговине на мало и пружање услуга.

Према овим одредбама, трговина на велико (велепродаја, велетрговина) је скуп свих пословних активности у вези са продајом робе правним или физичким лицима уписаним у одговарајући регистар. Према томе, трговина на велико обухвата све облике промета робе у циљу даљег промета или обављања пословне активности (прерада, дорада, даља продаја и сл.).

Трговина на мало (малопродаја) је продаја робе потрошачима ради задовољавања личних потреба или потреба домаћинства.

У Извештају WTO од 10 новембра 2001. (прилог 3) дефинише се велетрговина: "...the sale of goods/merchandise to retailers, to industrial, commercial, institutional, or other professional business users or to other wholesalers and related subordinated services.", док се трговина на мало дефинише као: "sale of goods/merchandise for personal or household consumption either from a fixed location (e.g. store, kiosk, etc.) or away from a fixed location and related subordinated service".

Критеријум разграничења трговине на велико и на мало је према наведеним дефиницијама, својство купца и мотив куповине, а класификација је значајна са аспекта услова који су прописани у даљем тексту закона, и то претежно у делу трговине на мало. У основи се прави знак једнакости између потрошача и финалних купаца. И у најновијој теорији из области малопродаје и менаџмента односа са потрошачима не прави се оштро разграничење између финалних потрошача и финалних купаца. Главна разлика је у томе што финални купац у малопродаји не мора увек да буде и финални потрошач. Могуће је да финални купац обавља куповину робе и услуга не искључиво за сопствене потребе, већ може да обавља куповину и за потребе свог домаћинства или за било које друго физичко лице. У дефиницији трговине на мало полази се од сврхе за коју потрошач купује робу. Сматра се да постоји и кад потрошач купује робу не само за личне потребе, већ и за потребе свог домаћинства. „Потребе домаћинства“ има шире значење него „личне и породичне потребе“. Нпр. у сеоским домаћинствима куповина хране и лекова за стоку у пољопривредним

апотекама свакако су потребе домаћинства и треба да се сврстају у трговину на мало, уместо у трговину на велико.

Имајући у виду да се Закон о трговини примењује и на све врсте услуга које нису регулисане посебним прописом, а због специфичности услуга, пре свега неопипљивости, немогућности раздвајања производње и потрошње и немогућности складиштења неке одредбе које се примењују за робу не могу се применити на пружање услуга. Из тог разлога прецизиране су обавезе пружаоца услуга.

**У чл. 14. до 17.** уређена је подела трговине на мало према начину обављања.

Према начину обављања трговина на мало се обавља као:

- 1) трговина на продајном месту;
- 2) трговина личним нуђењем; и
- 3) даљинска трговина

Подела је направљена водећи рачуна о специфичним правилима које трговци морају да испуне за поједине начине обављања трговине.

На овај начин прави се паралела и са обавезама трговца према потрошачима које су дефинисани у Закону о заштити потрошача („Сл. гласник РС“ бр. 62/14, 6/16 – др. закон и 44/18) којим је дефинисано Закључење уговора у пословним просторијама, ван пословних просторија и уговора на даљину.

Најчешћи начин обављања трговине је на продајном месту у објектима са фиксном локацијом. Продајни објекат је простор који чини јединствену физичку, функционалну и техничко-технолошку целину, који има намену или могућност обављања трговине, трајног или привременог грађевинског карактера, затвореног или отвореног типа (продајни плац, бокс или сл.).

Продајни објекти могу бити различитог формата, односно различитог организационо-техничког облик обављања трговине и стратегије према купцима и конкурентима.

Осим тога, трговина може да се обавља и у преносивим објектима типа киоска, тезге, аутомат или слична средства и опрема која је релативно везана за одређено место, као и са покретних средстава или опреме.

Подзаконским актом ће бити уређена класификација трговинских формата, врста преносивих објеката и облици трговине са покретних средстава и опреме. У претходном закону није постојала дефиниција киоска и тезге. Имајући у виду да се продајно место на јавној или другој површини на којем се обавља трговина у преносивим продајним објектима, као и време и место одобрава се актом надлежног органа локалне самоуправе, прописи локалних самоуправа садржали су различите дефиниције. Дефинисањем и облика продаје са покретних средстава и опреме на јединствен начин отклањају се недоумице што би, између осталог олакшало и инспекцијски надзор.

За разлику од претходног закона где је постојала обавеза истицања трговинског формата, сада је прописано да, само уколико трговац истиче трговински формат то мора урадити у складу са правилником. Честе су ситуације да се назива дисконт или оутлет нешто што то није и да се на тај начин потрошачи наведе на куповину коју иначе не би учинили. Структура трговинских формата је веома важна за праћење токова, међутим само њено истицање без одговарајуће статистике нема много значаја, па је овим законом предвиђен другачији модел прикупљања података о трговини и трговинској мрежи.

Други начин обављања трговине на мало је личним нуђењем коју обавља трговац тако што нуди робу или услугу путем непосредне понуде потрошачу који није тражио да му се учини понуда, а који је лично присутан на месту понуде, ван продајног места. Посебно је прописан начин обављања трговине личним нуђењем, као и услови за овај облик трговине преко пуномоћника.

Потрошач мора да зна ко му се обраћа и коме се може обратити уколико се, нпр. јави потреба за рекламацијом. Подзаконским актом биће прописана форма и облик писане изјаве, која пре свега мора да садржи основне податке о трговцу, роби/услугама и условима значајним за доношење одлуке о куповини, а у функцији правременог и правоваљаног обавештавања потрошача. Унифицирана форма је и у интересу трговца који на овај начин добијају прецизна упутства које информације морају да обезбеде потрошачу.

Брз технолошки напредак и све већа употреба технологија стварају услове за стално унапређење пословања и увођење нових начина обављања трговине. Трговци имају могућност да доставе понуду потенцијалним потрошачима путем различитих средстава комуникација, и када је потрошач физички удаљен, односно без његовог непосредног присуства. Продаја путем средстава комуникације на даљину је у закону дефинисана као даљинска трговина и може се обављати као електронска трговина и остала трговина путем других средстава, и то каталожка продаја, као и ТВ продаја, трговина путем поште, штампаних пошиљки, рекламних материјала са наруџбеницом, телефона, текстуалних или мултимедијалних порука у мобилној телефонији и говорних аутомата. Даљинска трговина захтева посебну регулацију, с обзиром да је реч о трговини у којој купац није у прилици да "лицем у лице" преговара са трговцем и не може да сагледа понуду у реалном простору и времену.

Дефинисани су најчешћи облици електронске трговине, који су препознати као најзаступљенији модели електронског пословања на дигиталном тржишту. Овим ставом закона нису онемогућени евентуално другачији начини обављања електронске трговине. Посебно су дефинисани следећи облици електронске трговине:

1) Продаја преко електронске продавнице трговца који нуди робу/услуге представља основни облик електронске трговине. Трговац на сопственој Интернет презентацији има е-продавницу (webshop) у коме нуди робу/услуге потрошачима. Потрошач наручује робу директно од трговца, а трговац робу испоручује из свог магацина/складишта;

2) Продаја робе/услуге преко електронске платформе која повезује трговце и потрошаче, при чему су уговорном купопродајном односу трговац и потрошач - Код овог облика електронске трговине, електронска платформа повезује потрошача и трговца, а врло често платформа пружа и услуге наплате и испоруке. Потрошач је у уговорном односу са трговцем, али сама процедура наручивања, плаћања и испоруке може да се обавља преко платформе која је у уговорном односу (B2B) са трговцем (нпр. Alibaba, Amazon и сл). Платформа такође може и продавати робу потрошачима, односно може имати својство трговца у односу према потрошачу, платформа: 1) може имати својство трговца робом, али 2) чешћи је случај да платформа заправо јесте само спона између трговца и потрошача.

3) Продаја робе потрошачима преко електронске продавнице или преко електронске платформе, при чему се роба испоручује потрошачу директно из магацина произвођача/велетрговца („dropshipping“ облик електронске трговине)

Код овог модела електронске трговине, потрошач је у уговорном односу са трговцем, који преузима све обавезе према потрошачу које произилазе из закљученог уговора о продаји. Роба се испоручује потрошачу директно из магацина произвођача/велетрговца. Испорука робе на адресу потрошача представља извршење уговора који је потрошач закључио са трговцем.

Имајући у виду да је Законом о заштити потрошача у потпуности транспонована Директива 97/7/ЕЗ о заштити потрошача код склапања уговора о продаји на даљину, одредбама у члану 17. се дефинише даљинска трговина на мало у смислу услова које треба да испуне лица која се баве овим начином трговине.

Сва лица која обављају даљинску трговину у Републици Србији морају да поштују правила овог и других закона која се односе на трговину. Интернет као савремено средство комуникације предстаља велики проблем за надзорне органе, а нарочито чињеница да се велики део сиве економије обавља преко Интернета. Из тих разлога од суштинског је значаја одредити шта се сматра обављањем даљинске трговине у Републици Србији и који су то пресудни критеријум који се узимају приликом оцене да ли је даљинска трговина усмерена на потрошаче из Србије.

Страно лице обавља даљинску трговину у Србији ако је усмерена на потрошаче у Србији. Постављени су услови који одређују када се сматра да је даљинска трговина усмерена на потрошаче у Србији нарочито ако користи језик у употреби у Републици Србији или валуту платног промета у Републици Србији и нуди испоруку робе на територији Републике Србије. На овај начин се покушавају онемогућити извесне злоупотребе које су се јављале у пракси.

**У чл. 18. до 24.** уређене су **посебне тржишне институције**. Посебне тржишне институције су посебни (специјализовани) и уређени облици тржишта који организују сусрет продаваца и купаца робе/услуга, у циљу њене продаје или промоције. Као такве у великој мери опредељују функционисање тржишта и трговине. Са њиховим обухватом у Закону комплетира се третман укупне трговине и трговинске мреже на тржишту. Ради се о институцијама, као што су:

1) *робна берза* - посебна тржишна институција која организује сусрет купаца и продаваца стандардизоване и заменљиве (фунгибилне) робе. Робне берзе се уређују посебним законом;

2) *сајам* је тржишна институција која се бави организовањем сајамских привредних изложби, као и пружањем пратећих услуга, а нарочито изнајмљивања, пројектовања и припремања изложбених места у сајамском простору, складиштења робе или издавање складишног простора, организовања или обављања превоза робе за излагаче, утовара, истовара и паковања робе, маркетиншких, угоститељских и других услуга у вези са организовањем приредбе. Под сајамском изложбом се подразумева изложба робе ограниченог трајања и одређене периодике, на одређеном простору посебне намене (сајамски простор, сајмиште), на којем излагачи представљају своју понуду и упознају заинтересоване купце са робом, односно услугама из своје понуде.

3) *привредне изложбе и традиционалне манифестације* су изложбе робе/услуга, привременог или повременог карактера, ван сајамског простора. *Традиционалне манифестације* су вашари, фестивали и друге манифестације на којима се у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности, продаје одређена роба, а у складу са обичајима везаним за одвијање

тих активности и за то подручје (нпр. „Дани вина“, „Роштиљијаде“, „Косидбе“ и сл.).

За разлику од претходног закона, прописано је да се на оваквим манифестацијама продаја роба и пружају услуге које су предмет и сврха организовања изложби и манифестација. Такође, привредна изложба и манифестација може трајати најдуже 60 дана у току календарске године.

Прописане су и обавезе за организатора који мора да истакне име, трајање манифестације, обележи простор, води евиденцију лица која излажу или продају робу, као и да обезбеди услове за присуство и рад надлежних инспекција.

Разлози за ближе уређење ових тржишних институција су велике злоупотребе које су биле присутне у пракси.

Трговац који продаје робу на привредним изложбама и манифестацијама мора да испуњава услове који су прописани за трговину на продајном месту.

4) *пијаца* је посебна тржишна институција која се бави организовањем трговине на мало, путем уређивања, одржавања и издавања специјализованог простора за обављање пијачне продаје робе, као и пратећих услуга. Под пијачном продајом се подразумева продаја робе нарочито на тезгама, боксовима или посебним продајним објектима, и то свежих пољопривредних и прехранбених производа, производа домаће радиности и занатских производа, друге робе широке потрошње, као и пружање пратећих услуга.

5) *велетржница* је посебна тржишна институција која се бави организовањем трговине на велико, путем уређивања, одржавања и издавања специјализованог простора за излагање и продају воћа, поврћа и других пољопривредних и прехранбених производа, остале робе широке потрошње, као и пружање пратећих услуга, а нарочито складиштење робе, њена дорада, прерада, паковање и друге услуге у вези са руковањем и превозом.

б) *аукцијска кућа* је посебна тржишна институције које организује куповину и продају нестандардизоване робе путем јавног надметања, односно продаја робе купцу који продавцу, поводом његовог јавног позива, истакне повољнију понуду у односу на остале учеснике у надметању.

Продају и куповину путем јавног надметања могу да организују и трговци за свој рачун и у том случају се неће сматрати аукцијском кућом.

### **Трећа глава – Услови за обављање трговине**

**У чл. 25. до 28.** прописани су општи услови за трговину, и то услови у погледу: лица која обављају трговину, односно пружају услуге, минималних техничких услова, робе и цена по којој се роба нуди.

Трговину, односно пружање услуга могу да обављају правна лица и предузетници, као и пољопривредници, лица која врше продају уловљене дивљачи, рибе, гљива, дивље флоре и фауне и осталих шумских плодова, као и физичка лица која у виду занимања обављају делатност слободне професије регистровани у складу са посебним прописима. За обављање трговине морају бити испуњени минимално технички услови у погледу простора, опреме и уређаја који ће бити прописани подзаконским актом.

Образовање цена на тржишу Републике Србије је слободно, осим уколико неким посебним законом није другачије утврђено.

**У чл. 29. и 30.** прецизирано је да исправе морају да прате робу у промену и да је трговац дужан да води евиденцију промета. Садржина, облик, начин вођења и место чувања евиденције биће ближе уређени подзаконским актом.

**Чланом 31.** дефинисана је ознака поверења. Ознаке поверења означавају да трговац, пружалац услуге, роба или услуга имају одређена квалитативна својства која су процењена и потврђена од треће, независне стране, односно издаваоца те ознаке. Ознаке поверења је у основи систем репутације који је разрађен независно од самог трговца пружаоца услуге, робе или услуге на коју је постављен. Законом је прописано ко може бити издавалац, а критеријуми морају бити транспарентни и доступни сваком заинтересованом лицу, али и у вези са предметном робом, односно услугом.

**У чл. 32. до 35.** прописани су услови који се односе на трговину на мало и пружање услуга потрошачима, и то у погледу идентификације трговца, означавања робе и истицања цена.

Трговац који обавља трговину на продајном месту дужан је да истакне име и радно време.

Роба у малопродаји мора имати декларацију. Овим законом је прописан минимум који декларација мора да садржи, док је за поједине врсте производа посебним прописима дефинисано шта декларација мора да садржи. Законом је прецизирано где декларација мора бити истакнута и да произвођач мора да снабде робу декларацијом.

Имајући у виду значај цене приликом куповине, европско законодавство је посебну пажњу посветило овом сегменту. Наиме, донета је Директива 98/6 о заштити потрошача у означавању цена производа који се нуде на продају потрошачима која је транспонована чланом 35.

У Европској унији је 2009. године укинут пропис о обавезним стандардизованим паковањима, па се у понуди трговца може наћи велики број производа различитих модалитета и количина. Имајући у виду да се потрошачима, као најслабијој страни на тржишту мора гарантовати висок степен заштите у циљу што бољег функционисања тржишта, само истицање продајне цене више није довољно.

Овим чланом се поред обавезног истицање продајне цене, коначне цене по јединици робе, укључујући порезе, прописује и истицање јединичне цена, односно информација која би цена била када би се роба продавала у паковањима у јединици мере, као што је килограм, литар, метар, квадратни метар, кубни метар или друга јединица мере која се уобичајено користи у промету одређене робе/услуге. На овај начин потрошачу је омогућено да пореди цене различитих паковања и да на основу јединичне цене донесе економску одлуку о куповини.

У овом члану такође је презирано истицање цена робе/услуга које се продају потрошачима електронским путем. У е-продавницама, на електронским платформама, односно на сајтовима трговца, цене се истичу на начин да се потрошачима омогућава приказ цене у валути платног промета у РС (динар), а опционо и у страниј валути (евро, долар и сл.). Ово из разлога што на сајту трговца (у е-продавници) могу да купују како потрошачи из Републике Србије, тако и потрошачи из ЕУ или других земаља света, те је потребно омогућити истицање цена и у другим валутама, осим у домаћој валути. Овакво законско решење омогућава да потрошач приликом одласка на сајт трговца и у процесу разгледања производа/услуга има могућност да одабере валуту (једну од понуђених) и у изабраној валути да (му) се прикажу продајне цене свих производа/услуга из понуде тог трговца. Избор валуте се омогућава потрошачу на нивоу сајта, односно комплетне понуде трговца, а не на нивоу сваког појединачног производа из понуде.



Подзаконским актом биће прописани начин и услови истицања цене и за које врсте производа се мора истицати јединична цена.

**Чл. 36. до 38.** прописани су услови и начин нуђења робе/услуга са нарочитим продајним подстицајима и оглашавање продаје робе са продајним подстицајима.

Хиперпродукција у сфери производње и ограничени ресурси на страни потрошње намећу сталну борбу за потрошаче који смишљају нове начине подстицања продаје. У регулисању различитих облика повећања обима продаје направљена је разлика између унапређења продаје и оглашавања начина унапређења продаје. Унапређење продаје подразумева подстицање продаје на самом месту продаје, односно приликом склапања купопродајног уговора и имајући у виду да се тада доноси коначна одлука о куповини прописан је сет података који морају бити обезбеђени.

С друге стране, чланом 38. прописано је шта не сме да садржи огласна порука која се односи на продајни подстицај. Јасно је да ће огласна порука бити краћа, нарочито када се емитује преко медија масовног комуницирања, али је јако важно да одлучујуће информације буду транспарентне. Овим чланом дефинисан је минимум о коме се мора водити рачуна приликом оглашавања како би потрошач добио прецизну информацију.

Имајући у виду да је овим одредбама ближе уређено оглашавање продајних подстицаја, прелазним и завршним одредбама је стављен ван снаге члан 16. Закона о оглашавању („Сл. гласник РС“ бр. 6/16).

У важећем закону продајни подстицају су били уопштено дефинисана, међутим то је у пракси изазвало низ нејасноћа. Од почетка примене важећег Закона о трговини највећи број захтева за мишљење односио се на члан којим су дефинисани продајни подстицаји. Све то је указивало да одредбе морају бити прецизније.

Осим тога, у пракси су коришћени различити термини који на прави начин не обавештавају потрошача. Примећено је да се веома често користи реч „распродаја“ која упућује да је реч о роби која се више неће продавати или бар не код тог трговца и да су цене ниже, међутим у кратком року се тај исти производ често појави код тог истог трговца у редовној понуди. То често наводи потрошаче да донесе одлуке коју иначе не би донели.

Постојала је потреба да се наведу основни облици снижења и за свака од њих посебна правила. Законом је дефинисана акцијска продаја, сезонско снижење и распродаја. Код сезонских снижења реч је и о питању конкурентности домаће трговине у односу на земље у окружењу и то у смислу утврђених рокова сезонских снижења.

Дефинисање периода снижења је дато на основу анализе упоредне праксе земаља чланица Европске уније. Сезонска снижења су прописана у 10 земаља чланица и то углавном два пута годишње, зимско и летње снижење у трајању од 60 дана и односе се на текстил и обућу.

Нпр. Словенија има два утврђена термина, зимско не може започети пре првог радног понедељка у јануару, а друго пре другог радног понедељка у јулу и у том утврђеном раздобљу трговци сами одређују када им почиње снижење и не сме трајати дуже од 60 дана. Два термина сезонских снижења има и Хрватска у којој се спроводе од 27. децембра зимско и од 1. јула летње која не смеју трајати дуже од 60 дана.

У Италији свака регија одређује своје термине снижења. У Франуској трговци могу имати само два сезонска снижења годишње, зимско и летње и могу трајати најдуже 6 недеља.

#### **Четврта глава – Заштита тржишта и унапређење трговине**

**У члану 39.** прописани су начин и услови одређивања привремених мера заштите тржишта, које може да одреди Влада ради обезбеђивања редовног снабдевања потрошача, у одређеним ситуацијама. Ове мере се одређују сразмерно циљу и очекиваним резултатима, најдуже на годину дана или на дужи период који је условљен обавезама преузетим међународним уговором.

**У члану 40.** се предвиђа могућност одређивања подстицајних мера чија примена треба да допринесе развоју трговине на домаћем тржишту, а које се нарочито односе на одређену категорију трговаца или пружалаца услуга, врсту робе/услуга, облик и врсту трговине, као и начин обављања трговине. Имајући у виду да је с једне стране све више домаћих трговаца који нуде робу/услуге преко интернета и да је електронска трговина у експанзији на домаћем тржишту, као и чињеницу да је могућност трговања електронским путем лако доступна и нерегистрованим трговцима, овај члан се односи и на одређивање подстицајних мера посебно у области електронске трговине, а у све циљу њеног развоја и смањења обима сиве економије на домаћем тржишту. Подстицајне мере и временски период њихове примене биће ближе уређени актом Владе.

**У члану 41.** прописана је забрана *нелојалне конкуренције*, односно непоштене тржишне утакмице у ужем смислу, као радње трговца усмерене против другог трговца, односно конкурента, којом се крше кодекси пословног морала и добри пословни обичаји, и којом се наноси или може нанети штета другом трговцу (конкуренту), као и карактеристичне ситуације у којима се она јавља. Код нелојалне конкуренције прописана је приватно-правна заштита.

**У члану 42.** је прописана забрана *недозвољене шпекулације*, као радње трговца којима је циљ, односно последица значајан поремећај на тржишту, односно спречавање или отежавање спровођења привремених мера заштите тржишта, а нарочито прикривањем одређене робе, ограничавањем или обустављањем њене продаје, закључивањем привидних уговора о промету одређене робе којима се битно мења понуда или тражња и ниво цена на тржишту.

**Члан 43.** садржи забрану *пирамидалне трговине*, као посебног облика трговине у којем се купцима омогућава куповина робе или услуге искључиво од лица укључених у ланац или мрежу препродаје робе или услуга (чланови мреже), која је посебно условљена на начин прописан овом одредбом.

**Чланом 44.** дефинисана је непоштена трговачка пракса, као и примери непоштене трговачке праксе која ће бити уређена посебним прописом. Под непоштеном трговачком праксом сматра злоупотреба јаче преговарачке снаге између учесника у ланцу снабдевања када ни један од учесника нема доминантну позицију. Развој тржишта намеће потребу да се додатно дефинишу правила којима се уређује конкуренција на тржишту, а све у циљу боље функционисања тржишног механизма. Прописима Републике Србије нису дефинисана правила уговорног односа када ни једна страна нема доминантну позицију, па ће то бити уређено посебним прописом.

**У члану 45.** предвиђено је прикупљање података о трговини и трговинској мрежи. У складу са чланом 13. Закона о државној управи органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера за које је овлашћен. Надлежност министарства трговине, туризма и телекомуникација одређена је чланом 8. Закона о министарствима. Тако је министарство надлежно да обавља послове државне управе који се односе на функционисање тржишта, политику развоја трговине и праћење трговинских токова, снабдевеност тржишта и цене, спречавање монополског деловања и нелојалне конкуренције и инспекцијски надзор. У циљу извршења наведених надлежности неопходни су прецизни подаци о трговини и трговинској мрежи, а за шта у овом тренутку не постоји правни основ.

Иако се један део података може обезбедити из база других институција које се достављају на захтев неки веома важни подаци се не прикупљају, а значајни су са аспекта вођења трговинске политике.

Да би министарство, као орган државн управе, обављало послове у складу са чланом 21. Закона о државној управи, односно прикупљало и проучавало податке у областима из свог делокруга и на основу тога сачињавало одговарајуће анализе, извештаје и информације у циљу развоја области из свог делокруга Нацртом закона предвиђено је прикупљање података.

Подзаконским актом биће ближе уређени садржина и начин прикупљања података, при чему се мора водити рачуна да то не буду подаци које већ прикупљају друге институције.

Осим тога, Стратегија развоја трговине Републике Србије до 2020. године као један од циљева предвиђа успостављање адекватне базе података те је неопходно предвидети правни основ за успостављање механизма који ће омогућити прикупљање и ажурирање ових података.

## **Пета глава – Надзор**

**У чл. 46. до 68.** прописани су надзор и стварна надлежност над спровођењем закона и прописа донетих на основу овог закона, инспекцијски надзор, односно овлашћења и дужности тржишног инспектора, као и управне мере.

У погледу стварне надлежности за вршење инспекцијског надзора, овај закон задржава раније законодавно решење да се поверавају послови инспекцијског надзора јединицама локалне самоуправе (општине, градови и град Београд), али сходно новој подели трговине, у делу надзора над трговином личним нуђењем, трговином из члана 14. став 1. тачка 2) и 3), изузев киоска, као и у погледу истицања и придржавања радног времена и истицања пословног имена. На овај начин се врши децентрализација дела послова инспекцијског надзора, који су у тесној вези са комуналним редом (тзв. улична трговина, тезге и сл.), као и пословима локалне самоуправе. С друге стране, задржава се јединствено организационо решење тржишне инспекције, у делу послова инспекцијског надзора над прометом робе и услуга који је од суштинског значаја за јединство и целовитост тржишта Републике Србије, као и једнаки правни положај субјеката на њему. Новина у погледу стварне надлежности за спровођење инспекцијског надзора над пословањем киоска, оправдана је са

разлога што је по правилу реч о великим привредним субјектима који своју делатност обављау децентрализовано, на подручију више јединица локлане самоуправе, с тим да одређена продајна места ових субјеката нису нужно смештена на јавној површини, као објекти релативно везани за одређену површину, већ се јављају и у форми продајног објекта са фиксном локацијом, а за које сходно новој подели трговине, важе иста правила. Имајући у виду наведено не би било оправдано и целисходно са становишта уједначавања праксе органа, предвидети различиту стварану надлежност за поједина продајна места истог трговца.

Јединице локалне самоуправе ће поверене послове обављати преко комуналних инспектора, који испуњавају услове прописане законом, а који у вршењу надзора имају исте дужности и овлашћења као тржишни инспектора, са изузетком иницирања и обављања прикривене куповине.

Стога је сходно Закону о инспекцијском надзору, у члану 46. овог закона прописано да лице које обавља послове тржишног инспектора мора да има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године, односно друге услове одређене законом који уређује права и дужности државних службеника, другим прописом и актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у министарству, као и положен испит за инспектора, у складу са законом којим се уређује инспекцијски надзор, и посебан стручни испит за тржишног инспектора, а да главни тржишни инспектор, поред ових услова, мора да испуњава услове за рад на положају, у складу са законом којим се уређују права и дужности државних службеника и услове за руководиоца инспекције, у складу са законом којим се уређује инспекцијски надзор.

**У члану 49. и 50.** су прописана овлашћења надлежног органа. Важну новину у овом делу закона представља увођење овлашћења инспектора да обави прикривену куповину. У члану 50. прописано је да у вршењу инспекцијског надзора, тржишни инспектор има овлашћење да у складу са прописима којим се уређује инспекцијски надзор обави прикривену куповину робе/услуге. У питању је инспекцијски метод који познају и европски управни и инспекцијски простор. Наиме, Словеначки Закон о инспекцијском надзору, садржи ово овлашћење инспекције (eng. mystery shopping) у члан 19. став 1. претпоследња алинеја (унето кроз измене и допуне тог закона). Основни мотив за увођење овог института јесте већа ефикасност у откривању нелегалне трговине, сузбијању сиве економије и спречавању нелојалне конкуренције, будући да се на овај начин надлежном ограну даје адекватан инструмент за прикупање доказа, а што је кључно за утврђивање чињеничног основе за изрицање управне мере. Ову околност је посебно тешко утврдити када је реч о даљинској трговини путем интернета, која је посебно актуелна.

**У члану 51.** детаљно су побројане дужности надлежног органа у инспекцијском надзору имајући у виду између осталог и Закон о инспекцијском надзору, како би за надзираног субјекта и поступајуће службено лице на једном месту биле обједињене обавезе, као и прецизиране последице појединих повреда. На овај начин се избегава самовоља инспектора, корупција и доприноси се правној сигурности привредних субјеката. Циљ је да се знатно јасније него до

сад уреде дужности инспектора у односу на надзирана лица, као и поступак инспекцијског прегледа и контроле.

**У чл. 53. до 61.** уређене су мере које изриче тржишна инспекција у склопу својих овлашћења, услови и начин одређивања мера, као и престанак изречене мере. Управне мере прописане овим законом су:

- 1) превентивне мере;
- 2) отклањање утврђене незаконитости;
- 3) привремена забрана трговине одређеном робом, односно вршења одређене услуге;
- 4) привремено затварања продајног објекта;
- 5) привремена забрана обављања трговине личним нуђењем;
- 6) привремена забрана обављања даљинске трговине;
- 7) одузимања робе.

Мере су наведене према редоследу приоритета у изрицању, односно према тежини у односу на субјекта којем се изричу. На тај начин је обезбеђен максималан ниво заштите права и интереса надзираних субјеката и спречавање злоупотребе овлашћења у поступку инспекцијског надзора, усмеравањем мера према отклањању утврђених недостатака, уклањању робе која не испуњава прописане услове из промета, као и према продајном објекту у којем су утврђени тежи облици повреде прописаних услова. У складу са Законом о инспекцијском надзору предвиђена је могућности изрицања превентивне мере. Такође, по аналогији је регулисано налагање отклањања неправилности записником и прецизирани изузеци када надлежни орган може одмах изрећи меру решењем, а то је у случају неопходности предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет услед небезбедног и неусаглашеног производа, ради спречавања поремећаја на тржишту или отклањања штетних последица поремећаја на тржишту у погледу снабдевања робом и услугама од виталног значаја за живот и здравље људи и за рад привредних субјеката, установа и других организација од општег интереса. На овај начин се смањује потенцијална могућност злоупотребе овог законског изузетка.

Када је реч о мери привремене забране трговине одређеном робом, односно вршења одређене услуге, имајући у виду да се у досадашњој примени дешавало да надзирани субјект супротно забрани, незаконито располаже робом, како би се спречила потенцијална злоупотреба у члану 55. Закон уводи новину да лице коме је изречена мера привремене забране трговине одређеном робом, односно вршење одређене услуге, не може исту ставити на тржиште, извести, уништити на одговарајући начин или располагати на било који начин, односно наставити вршење услуге, док тржишни инспектор у потврђујућем ванредном инспекцијском надзору не потврди да су отклоњени разлози због којих је изречена мера из става 1. овог члана, односно да је роба трајно уклоњена са тржишта, а за шта је пописан и посебан прекршај.

Најтежа мера, одузимања робе, изриче се у само два случаја, када се затекне у обављању трговине нерегистровани субјект, односно лице које не испуњава услов из члана 25. Закона („дивља трговина“) или лице које обавља трговину личним нуђењем, трговину из члана 14. став 2) и 3), изузев киоска, супротно мери привремене забране обављања трговине из чл. 55. и 57. овог закона, односно у ситуацијама када није могуће меру везати за лице (трговца) или продајни објекат. Одузета роба, као и она која има исто својство (очигледно напуштена, нарочито случај код акција контроле „уличне трговине“), се продаје,

уништава или поклања у добротворне сврхе, на начин прописан одредбама члана 59. Предвиђено је да Влада ближе уређује уступања одузете робе без накнаде, а Министар ближе уређује уништавање, начин и услове продаје одузете робе.

Предвиђено је у члану 61. правно дејство мера, односно да мера из члана 53. став 1. тач. 2) до 6) овог закона престаје да важи када се утврди да су отклоњени разлози за изрицање мере. Правно дејство мере престаје да важи по сили закона, протеком најдуже законског рока за одређену меру.

**У чл. 62. до 68.** се посебно уређују одређена питања управно-процесног карактера, и то покретање поступка инспекцијског надзора, сачињавање записника, дигитализација списка предмета, рок за доношење решења и правни лек против решења тржишног инспектора, односно комуналног инспектора, по којем одлучује министар, као и вођење управног спора. У овом делу новину представља усклађивање са новоусвојеним процесним законима, Законом о инспекцијском надзору и Закону о општем управном поступку. Стога предвиђено је у члану 62. да се поступак инспекцијског надзора у смислу овог закона врши по службеној дужности, или по захтеву странке и започиње уручивањем или показивањем писаног налога за инспекцијски надзор и предочавањем његове садржине, односно предузимањем прве радње тржишног инспектора у поступку инспекцијског надзора. Пријаве повреде закона, односно друге информације и акти другог назива поднети ради иницирања инспекцијског надзора, имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива, немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. Наведено значи да ова лице немају аутоматски својство странке, али заинтересовано лице може надлежном органу у складу са Законом о општем управном поступку у конкретном случају поднети захтев за признавање својства странке, уколико сматра да на њихова права, обавезе или правни интерес може да утиче исход поступка, о чему одлучује надлежни орган у свакој појединачној ствари.

**У члану 63.** предвиђено је да се о свим радњама у поступку инспекцијског надзора од значаја за утврђивање чињеничног стања, тржишни инспектор саставља записник. О питањима која нису од непосредног значаја за утврђивање чињеничног стања, тржишни инспектор саставља службену белешку. Примерак записника се издаје странци одмах по окончању радње у поступку, а ако то није могуће, најкасније у року од 8 радних дана од дана извођења радње у поступку. На остала питања сачињавања записника примењиваће се општа правила Закона о инспекцијском надзору и Закона о општем управном поступку.

**У члану 65.** прописано је да ради обезбеђења доказа, тржишни инспектор може привремено одузети одређене предмете (ствари, опрему, исправе и сл.), који су у непосредној вези са утврђивањем чињеничног стања у поступку инспекцијског надзора. О обезбеђењу доказа, које се врши по службеној дужности, доноси се закључак. На овај начин су општа правила управног поступка прецизирана и уподољена предмету овог закона и природи инспекцијског надзора.

**У члану 66.** прописани су законски рокови за поједине специфичне ситуације у којима је надлежни орган дужан да, у циљу ефикасности и правне сигурности, оконча поступак доношењем решења.

Ако утврди незаконитост и на записник наложи отклањање незаконитости, а надзирани субјект не отклони утврђену повреду у остављеном року, тржишни инспектор ће донети решење у складу са својим овлашћењем, у

року од 5 дана од дана издавања записника о контролном инспекцијском надзору.

У случају предузимања мера против нерегистрованог субјекта решење се доноси одмах пошто инспектор утврди да субјекат нерегистровано обавља делатност.

Ако утврђена незаконитост захтева да се без одлагања донесе решење којим се изриче мера за отклањање неправилности, без предходног налагања отклањања незаконитости на записник, као и мере из члана 53 став 1. тачка 3) – 7), тржишни инспектор ће донети решење у складу са својим овлашћењем, најкасније у року од 8 радних дана од дана издавања записника. Закон продужава ранији рок од 3 дана од издавања записника на 8 радних дана, како би се испоштовао законски рок од 5 радних да за доставу примедби на записник, који је прописао Закон о инспекцијском надзору, те отклониле противречности два закона.

У циљу усклађивања са Законом о инспекцијским надзору и Законом о општем управном поступку, Закон о трговини сада прописује да је рок за жалбу општи рок од 15 дана од дана пријема решења, као и да жалба по правилу има суспензивно дејство, односно да одлаже извршење решења, изузев таксативно наведених случајева, а то су мере из члана 55, 57, 58 и 59. овог закона.

У члану 68. Закон посебно уређује основ и обим накнаде штете, као и услове вансудског поравнања, у ситуацијама када је поништено решење о одређивању мере коју је изрекла тржишна инспекција, а у циљу подстицања вансудског решавања спорова.

#### Шести део – КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

У чл. 69. до 72. прописане се прекршајне санкције за правна лица, предузетнике и физичка лица. Новчани износи прекршаја уређени су са Законом о прекршајима и Законом о инспекцијском надзору.

#### Седми део – ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

У чл. 73. до 75. прописан је престанак важења Закона о трговини („Службени гласник РС“ бр. 53/10 и 10/13) и престанак важења члана 16. Закона о оглашавању („Службени гласник Р“, бр. 6/16), ступање на снагу и почетак примене закона.

### **IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије.