

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА У ПОЉСКОЈ

Угроженост интереса потрошача који се користе добрима и услугама није појава настала тек у нашем времену.

Традиционалне административне „полиције“ (за питања здравства, хигијене и квалитета) као и од давнина познато кажњавање за преваре и шпекулације, а најзад, и почеци удруживања у задруге, имали су у својој генези идеју о потреби заштите потрошача. Тек од недавна гесло заштите потрошача постало је једно од најактуелнијих питања правне политике и то на међународном плану, што је пропраћено бројним легислативним потезима, карактеристичним изменама у интерпретацији права као и појавом институционалних решења државног и самоуправног карактера.

Несумњиво да су учесталост, масовност и типичност неких видова угрожености познатих из давних времена одиграли ту прворазредну улогу. Масовност производње и њен стандард, типизација форми размене, појава у тој размени добара и услуга компликованих по карактеру, стварају доста замршену ситуацију на тржишту, а да би се у томе снашао, правилно и за себе повољно све то користио, неопходно је да потрошач располаже стручним знањем које поседује произвођач, продавац или давалац услуга. Потрошач, дакле, не може потпуно свесно да одлучује о свом учешћу у промету. Неке негативне последице концентрације производње и трговине, коришћење технике маркетинга и рекламе у још већем степену слабе позицију потрошача у односу на произвођача, продавца и даоца услуга.

Постојећи, класичан начин заштите потрошача — поготову ако је за покретање средстава и механизма заштите потребна лична активност заинтересованог (а то је увек, јер потрошач добија добра и услуге у оквиру цивилно-правних уговора) — постаје неоперативан у условима замршеног тржишта и неједнаких шанси између потрошача и његових контрехената.

Дезоријентација потрошача и слабљење његове позиције у односу на произвођача, продавца и даоца услуга, изазива истовремено блокирање инструмената, који треба да се боре против угрожености. Произвођач, или није свестан својих права и могућности, или располаже

сувише малом „пробојном силом“ неопходном за њихову реализацију — често мучну уз много изгубљеног времена. Механизам заштите, који само, потенцијално стоји на располагању утроженог, претвара се у формалност. *Paremie: volenti non fit iniuria, coactus tamen voluisti et vigilantibus iura scripta sunt* — легализује такво стање ствари са догматско-правног аспекта. У таквој ситуацији, средства правне заштите потрошача формализују се у све већем степену. Недостатак заштите потрошача произилази, дакле, из смањене ефективности цивилно-правних механизма који служе заштити потрошача на тржишту.

Увереност о потреби заштите потрошача произилази још из једне поставке.

У државама које су достигле релативно висок степен економског развоја, расту друштвене потребе, што се између осталог одражава у проширењу кодекса права човека посебно у области релативно скоро формулисане категорије тих права тј. у области економских, социјалних и културних права. Право на адекватни животни стандард, разумљиво динамичан, оправдава, дакле захтев за развојем (проширењем и остваривањем) човекових овлашћења, између осталог и као потрошача сваковрских добара и услуга, потврђених у свим правним формама. Посебно се изражене везе испољавају у тој области између опште признатог човековог права на заштиту живота и здравља и заштите потрошача од неодговарајућег квалитета, од производа опасних при употреби, од безвредних лекова, хране, козметичких средстава и тд.

Тако, дакле, с једне стране акценат на проширењу човекових потрошачких права, а с друге увереност да постојећи систем заштите потрошача све горе функционише, наводе да се изврши ревизија оцене да је важећи институционални систем заштите потрошача довољан и провоцирају захтеве за увођење измена у правном систему.

Формулисање захтева за заштиту потрошача као директиве за доношење програмских управних и законодавних мера, везано је са иступањем Џ. Кенедија пред Конгресом 1962. године, којом приликом су јасно изражена четири правца заштите: право на безбедност живота и здравља (заштита од опасних и ризичних производа), право на добијање информација о трансакцији и њеном предмету на начин који омогућава доношење свесне одлуке, право избора већег асортимана роба и услуга по економски оправданим ценама као и доступну и просту заштиту права. Од тог времена парола „*roog rays more*“ довела је до израде низа програма и политичко-правних мера у многим земљама, нарочито у Јапану, скандинавским земљама, СРН.

Модел заштите потрошача реализован у капиталистичким земљама, базира се на поставци да потрошач треба да буде заштићен, јер учествује у привредном животу и као такав треба да буде суверен у доношењу одлука у тој области. Информација постаје, дакле, претпоставка слободе потрошача, што је у основи мотивације о потреби да му се пружи заштита. Акцентирање тог индивидуалног становишта произилази како из друштвене традиције капиталистичких земаља која управо те елементе експонира у политичко-правним дискусијама, тако и из струк-

туре капиталистичке привреде. Заштита потрошача у капиталистичким земљама, јавља се, пре свега, као репулсивна заштита која треба да спречи ударе упућене потрошачу или да предвиди неповољне последице и санкције (не обавезно казнене) у случају да се ти удари догоде. Међутим, заштита потрошача креативним методама тј. стварањем таквих економских, организационих и социјалних услова који не погодују радњама којима се нарушавају интереси потрошача, захтевало би веома озбиљно задирање у сферу планирања и доношења производних и тржишних одлука, што није могуће у савременом капитализму.

Заинтересованост проблематиком потрошача може такође да се запази и у социјалистичким земљама. Услед различите структуре „артикулација” тог проблема била је мање спектакуларна. Пре свега само изношење проблема је могуће тек када се превазиђе извештајни ниво подмиривања елементарних потреба становништва и када се постигну савремени услови привређивања (концентрација, масовност производње и размене, хемизација привреде, појава компликованијих добара и услуга и тд.). Период послератне обнове и реорганизације привреде није, дакле, стварао услове за експонирање проблема.

Даље, неки симптоми угрожености потрошача схваћени су као резултат супротности капиталистичке привреде, док се временом показало, да су то појаве које прате савремену привреду уопште. Сматрало се, како се касније показало погрешно, да сам факт подруштљавања привреде и планирања, представља довољну гаранцију за складну реализацију зацртане друштвене политике. Услед таквог резонувања поставило се питање да ли непостојање заштите потрошача стварно заслужује критику; можда би у томе требало тражити потребну концесију у корист општедруштвеног интереса. Схватање да алтернатива друштвени интерес — индивидуални интерес не исцрпљује све могућности, да поред поменутих две групе могу такође да се уоче групни интереси предузећа који нису увек у складу са друштвеним интересом, већ повремено погрешно са њим поистовећени, олакшало је сламање отпора и створило истовремено пут за формулисање гесла о потврди заштите потрошача.

Извесна резерва према општем геслу заштите потрошача могла је да настане услед нејасноћа када су у питању границе између заштите интереса произвођача који то заслужује и његових егоистичко-потрошачких претензија. Овај се проблем у капиталистичким земљама не појављује, јер тамо — у складу са индивидуалистичком концепцијом заштите произвођача — треба он да буде штићен у име његовог сувереног учествовања у привредном животу, независно од тога која добра и које услуге тражи и колико далеко досежу његове аспирације у том.

У тим условима у социјалистичким земљама лакше је било донети фрагментарна решења у захтеве, него избацити опште гесло. И у тој области смо сведоци озбиљних измена. Званични политички програми (одлуке XXIV Конгреса КП СССР, VIII Конгрес СЕД у НДР, XI Конгрес КП Мађарске) подвлачи потребу преоријентације привреде, напомињући да је њен крајњи циљ подмиривање потреба потрошача. Ако се ради о Пољској, програм такве врсте чини суштину привредне стратегије зацртане

у одлукама VI и VII Конгреса ПУРП и прецизиране и политичким документима који те одлуке разрађују.

Карактеристично је да и у најновијим уставним изменама идеја о бољем обезбеђивању потреба грађана изразито експонирана (измењен чл. 4 Устава из 1976. године акцептира идеју о томе да је што боље подмиривање потреба грађана, дакле и грађана-потрошача један од циљева Народне Републике Пољске). Отуда може да се извуче закључак о уставној генези заштите интереса потрошача што поставља одређене захтеве пред законодавство.

Разматрајући у даљем току сличности и разлике између капиталистичке и социјалистичке концепције заштите потрошача са ризиком може да се констатује да колико је „артикулација“ проблема у капиталистичким земљама лакша, толико у социјалистичким земљама постоје потенцијално бољи услови за реализацију креативне, дакле, најефикасније заштите потрошача. Ово се односи како на могућности правног регулисања тако и на доношење привредних одлука. Очигледно, постојање шанси није истоветно са искоришћавањем шанси, а лако мешање у привредне процесе у ефекту може да створи нереалну ситуацију као и да фетишизује само неке посредне циљеве, који у основи треба само да служе за стварање услова за заштиту интереса потрошача.

II

У складу са оним што је горе речено о принципима на којима се базира социјалистички модел заштите потрошача, главно тежиште политике заштите потрошача лежи у стварању услова који не дозвољавају нарушавање његових интереса. Свакако треба имати у виду да се широко зацртана пропотрошачка политика не односи само на заштиту у области у којој су неки интереси потрошача већ заштићени правно, већ такође и на шире проблеме као: избор сопствене друштвене политике у тој области, дакле, избор и преферирање одређених праваца потрошње. То пак детерминише правце прогноза и планских одлука, избор инвестиције и низ других питања која дубоко задиру у проблем привредног модела (¹).

(¹) Показала су то саветовања „О проблему функционисања система заштите потрошача у Пољској“ одржана 1977. у Варшави уз учешће Института Државе и Права ПАН. Предмет саветовања били су економски, социјални и правни аспекти заштите потрошача, садржани у 38 реферата. Правна проблематика је разматрана у следећим рефератима:

K. Gandor — Праћење квалитета робе на нивоу државе путем утврђивања стандарда,
J. Koczanowski — Ознаке на роби као инструмент заштите интереса потрошача,
L. Kubicki — Питање правог санкционисања некавалитетне производње,
E. Letowska — Правни статутс грађана-потрошача у односима са привредним јединицама,
M. Sewerynski — Правне форме формирања одговарајућег квалитета рада са становишта заштите интереса потрошача,
K. Sobczak — Административно-правни проблеми заштите интереса потрошача,
J. Trojanek — Нова економско-правна решења у области квалитета у данашњем систему управљања привредним организацијама,
S. Wlodyka — Јемство за физичку неисправност робе као средство заштите интереса потрошача у Пољској,
F. Zedler — Процедурална питања заштите интереса потрошача у робном промету и гарантовање услуга,
Cz. Zulsawska — Гаранција квалитета роба и њена заштитна функција.

Ако се ради о проблему правне заштите потрошача онда се посебна пажња посвећује питању одговарајућег квалитета производње. Детаљно размартање ове проблематике као и најактуелнија правна решења у тој области садржи реферат Ј. Тројанка, што мене ослобађа да на овом месту презентирам ту проблематику. Хтела бих ипак да подвучем, да су сви кораци предузети у тој области везани са реализацијом тзв. привредног маневра, дакле, са преоријентацијом привреде у правцу бољег подмиривања текућих потреба грађана посредством тржишних трансакција. Тај политичко-привредни програм формулисан у партијским документима пре две године постао је основа за прегруписавање циљева и привредних задатака. Независно од већ реализованих подухвата у области подизања квалитета производње, низ даљих мера или је у процесу планирања или се захтева њихово предузимање. Општу пажњу заслужује предлог осавремењавања стандардизације.

Значи то да у стандарду треба више истаћи употребне вредности производа (и то оцењеног са становишта потрошача) као и заоштрити захтев за квалитет производа који могу да буду штетни за живот или здравље или да нарушавају природну средину човека.

Други предмет дискусије је питање цена. Оно је тако везано за проблем квалитета да се поставља еквивалентни однос између квалитета дела и његове цене. Ово питање настало је због тога што је последњих година веома озбиљно децентрализован систем формирања цена те су дата велика овлашћења удружењима и великим привредним организацијама. У консеквенцији је дошло до низа неправилности, повећања цена у односу на стварну вредност производа. Из тог разлога — независно од редовних средстава контроле — планира се измена система формирања цена; тренутно се ради на прописима који регулишу то питање.

Поред заштите потрошача заинтересованог да добије робу одговарајућег квалитета (као и одговарајући квалитет за конкретну цену) реализоване у макроскали, исти проблем заштите се јавља у индивидуалној скали. Ради се овде о заштити потрошача у оквиру конкретне трансакције.

У пољском правном систему постоје две институције регулисане грађанским законом, а које служе за истеривање одговарајућег квалитета робе у моменту продаје: јемство и гаранција. Циљ обе је да обезбеде одговарајући квалитет робе; обе примају одговорност независно од кривике, а једино образложење је само чињеница да постоји грешка. Законско јемство пада на продавца и даје овлашћења купцу; уговорна гаранција (која се обавезно даје за извесну робу предвиђену прописима) обавезује оног ко је одобрава. Најчешће је то произвођач, а ређе продавац. Овлашћен за гаранцију је онај који поседује документ о гаранцији (дакле, не мора увек да буде први купац). Јемство траје годину дана; гаранција траје онолико на колико је издата (у пракси се не одобрава гаранција дуже него на две године). Јемство даје овлашћење да се одступи од уговора, смањи цена, промени ствар (за исту врсту) или да се изврши поправка. Избор начина реализације јемства зависи (теоретски) од купца. Гаранција пре свега предвиђа поправку производа или

замену, а тек када је то немогуће — повраћај; о овом одлучује гарант. Постојање гаранције искључује подмиривање захтева по основу јемства. Јемство важи у сваком случају још три месеца од истека термина гаранције. На основу прописа о јемству и гаранцији створена је огромна литература и донете су бројне одлуке. Ово пре свега зато што се сматра да је у тој области стање заштите потрошача незадовољавајуће; делимично то је изазвано објективном ситуацијом, постојањем тржишта произвођача, продавца и даваоца услуга. Делимично такође и недостатком сервиса за поправке као и „last but not last” начином правног регулисања; многа питања би могла да буду јасније правно регулисана и да дају већа овлашћења потрошачима него што је то случај сада. Због тога се у литератури множе предлози повољни за потрошача, поздрављају се судске пресуде које иду у том правцу.

Поред поменутог слабости сервисне мреже, несумњиво да на недовољну заштиту потрошача утиче и чињеница да гарантне листе на којима су формулисана права и обавезе потрошача (цивилни закон је у тој области лаконски, а осим тога садржај гаранције регулише диспозитивним прописима) чине то на начин који не одговара клијенту, а погодује гаранту. Осим тога, нема контроле над садржајем ових листа које сачињавају сами заинтересовани произвођачи, а што је још горе у њима се не огледа јединствена политика. Остављање гаранту могућности да одлучује о начину реализације гаранције излаже потрошача потешкоћама око поправки на које и по неколико пута мора да носи неисправну ствар, монтажи неисправних, реновираних делова, и на крају, у случају да одустане од купљеног дела, гарант свим силама настоји да му се врати амортизација за употребљавану, мада неисправну, ствар. И традиционално јемство у потпуности не штити потрошача. У условима дефицита извесне робе, избор овлашћења која теоретски служе купцу је илузоран. Дуализам правне заштите остварен постојањем јемства и гаранције не служи најбоље заштити потрошача.

Говорећи о усавршавању правне заштите потрошача треба имати у виду да примењивање индивидуалне заштите зависи од иницијативе самог потрошача. Другачије говорећи, правилно функционисање инструмената заштите (јемство и гаранција) зависи од тога да ли потрошач зна које му могућности стоје на располагању и да ли их користи. Информисаност потрошача о својим правима је недовољна.

Низ важних аката у тој области (као општи услови пружања услуга и услова услуга у аутомобилизму) у којима су прецизности регулисана права потрошача него у цивилном кодексу, нису шире позната. Нека питања важна за клијента су регулисана у мало доступним актима, у принципу су намењена за нормирање инструкција за трговинску мрежу (Инструкције за регулисање рекламација на квалитет), а не за утврђивање права и обавеза грађана — потрошача. Ситуацију погоршава чињеница што у продавницама и услужним пунктовима нису истакнуте тачне информације о правима потрошача (у много случајева налази се на нејасне информације, као и на информације да се за робу продату на распродаји не признаје рекламација на квалитет), персонал у продав-

ницама је недовољно информисан, даје клијенту погрешне информације, а погрешно интерпретирајући правне прописе тврди да је његова интерпретација тачна.

Даље, ако се ради о услугама, прописима⁽⁴⁾ предвиђају могућност давања гаранције за извршене услуге „у складу са принципима које је утврдио компетентни орган“ даваоца услуге. Ови принципи нису познати клијенту и нема над њима шире институционалне и друштвене контроле. Ово се исто односи на прописе у којима се утврђују случајеви када на цену услуге могу да се додају трошкови доласка радника. У тој ситуацији поставља се захтев да се и потрошачи и контрахенти (персонал у продавницама и услужним пунктовима) упознају са постојећим обимом правне заштите потрошача. Том приликом требало би исправити погрешна уверења о садржају прописа и учинити да се тачне информације истакну у продавницама и услужним пунктовима.

Такође се скреће пажња да би требало утврдити истинитост досадашњег садржаја гарантних листа, увести у тој области мериторну контролу њихове ваљаности и свеобухватнију политику која гарантује заштиту потрошача. Подвлачи се такође потреба да се донесу општи прописи о сервисним услугама у гаранцији. Требало би том приликом тачно регулисати након колико поправки у гарантном року клијент има право да тражи замену робе или повраћај новца, забранити да се обрачунава амортизација приликом замене робе (овај принцип је у судству регулисан, али нема обавезујући карактер правни, тако да је у неповољнијој ситуацији потрошач који не тражи заштиту судским путем). Све су то најхитнији подухвати који омогућавају побољшање постојеће ситуације што је могуће брже. Депарتمان за сарадњу са потрошачима који већ две године постоји при Министарству за унутрашњу трговину и услуге, предузима неке од наведених подухвата. У последње време врши се покушај да се побољша постојећи систем решавања рекламација на квалитет, у току су припремни радови на пројекту закона о трговини, занатству и услугама где се планира увођење низ решења која штите потрошача — посебно у области гарантовања одговарајућег квалитета. Свакако да ти подухвати не искључују даље деловање у правцу усавршавања правног стања уз истовремено усавршавање решења датих у цивилном кодексу. Међутим, још увек нема потпуне сагласности ни о обиму ни о правцу измене у тој области.

III

Поред угрожености због неодговарајућег квалитета, критика стања заштите потрошача указује и на позицију у којој се он налази у односу

⁽²⁾ Даје Cz. Zulawska — Заштита потрошача од лошег квалитета гаранције у пољском праву. Сравне Студије бр. 55/1978.

⁽³⁾ То су нормативна акта која су издали генерални административни органи којим се уводи у живот Чл. 384 цивилног кодекса. Поменути акта су извршена, односе се на гарантовање услуга становништва, потичу из 1968. године, а оне које се односе на услуге у аутомобилизму — из 1971. године.

⁽⁴⁾ Поменуто у уводу Наредбе објављене у Пољском Монитору бр. 50/1968. поз. 350. и нр. 27/1971. поз. 172.

на партнера: критика није окренута против онога шта потрошач добија, већ против начина на који се потрошач том приликом третира⁽⁵⁾. Изједначавање позиције клијента са позицијом молиоца, непризнавање „сувлаштва“ у односу на купљену ствар, осећа се као појава која погађа морални комфор потрошача и квалитет живота на који има право. Протест се ту јавља због чињенице што контрахенти насилно узимају себи право да одлучују и о задовољењу интереса потрошача. У том контексту заштита потрошача не би се базирала на јасном прецизирању његових права (према важећим прописима) већ на схватању контрахента. Та пракса доводи до нарушавања принципа једнакости грађана-потрошача. Не могу они да рачунају унапред да ће контрахент једнако да их третира. Ова замерка је веома карактеристична; указује на осетљивост потрошача и повећане захтеве у области широко схваћене демократије и у сфери подмиривања њихових животних потреба.

Посматрајући као модел, потрошња добара и услуга може да се (са правног аспекта) одвија двојако. Или ће добра и услуге подлегати „дистрибуцији“ у оквиру административно-правних односа, или ће се одвијати на основу грађанско-правног уговора.

Оцењујући садашње стање не може да се каже да се избор између два модела базира на неким изразито ухватљивим критеријумима. О овом одлучују искључиво традиција и опортунистички обзира. Због тога на пр. услуге у области просвете и здравља традиција веже са коришћењем административно-правних форми, док, опет на пр. у области туризма са грађанско-правним формама. Принципи опортунизма налажу избор цивилно-правних форми у случају када се делатност дистрибутера услуга базира на привредном рачуну и када гаранција обавезује на плаћање.

Избор било којег од два модела од стране законодавца из основа мења позицију потрошача у односу на „дистрибутера“. У првом случају када потрошач добија гаранцију у оквиру административно-правног односа третира се као „администрирани субјект“ молилац, налази се у подређеној улози у односу на гаранта, а овај последњи има право да у односу на субјекат примењује власт и тзв. фабричку комисију, другим речима дозвољена је једнострана примена донетих одлука. Потрошач ипак користи сва права гаранције која служе грађанима у њиховом односу са административним органима, а пословање фабрике подлеже контроли и административном надзору.

Другачија је ситуација када се ради о гаранцији на основу цивилно-правног уговора. Са правног аспекта странке су у међусобно равноправном партнерском односу. То значи да ниједна од њих не може у односу на другу да користи власт или једнострана решења. Права и обавезе страна утврђене су или прописима или споразумно у границама правно ограниченим.

(5) Богате материјале који илуструју ту појаву дају чланци који излазе у „Zupełny gospodarczyn“ (Привредни живот), Политици, и Правним Новинама као и у свакодневној штампи. Ако се ови сигнали третирају као израз меродавне јавне оцене, карактеристично је да потрошачи ову ситуацију осећају као болније нарушавање њихових интереса од лошег гарантовања квалитета.

Ствар је, дакле, јасна — тамо где имамо посла са цивилно-правним односом на бази уговора нема у принципу места за једнострани поступак једне од страна. Кажемо „у принципу“, јер у извесним случајевима законодавац признаје једној од страна те могућности — типичан пример могу да буду овлашћења железнице за одржавање реда и прерогативи који из тога произилазе у односу на путнике. У сваком таквом случају у питању је изузетна ситуација која не даје основа да се сумња у генерално правило, да односи са клијентом базирани на уговору нису постављени на принципу власти и подређености. Сви изузеци од правила морају да буду прецизно интерпретирани, а не уопштени.

Основни принцип цивилног права је принцип слободе уговарања које се јавља у две области. Прва област је слободна од правне регулативе у било каквом облику. Друга је обухваћена диспозитивним регулативама.

Обе горе наведене области стварају „простор“ без којег не би могло да се замисли функционисање цивилног права и регулисане размене, али чије је постојање везано са опасношћу да партнер који је економски јачи, боље организован, стручно и правно спремнији искористи позицију. У пракси то значи да гарант користи положај у односу на потрошаче.

Посебна одлика пољског цивилног кодекса је његова велика апстрактност; прописи који се односе на поједине типове уговора обухваћени су њиме (другачије него на пр. у цивилном кодексу НДР или чехословачком) пре као правне конструкције, него као врста уговора који се јавља у пракси. У консеквенци правни режим уговора садржан у одредбама цивилног кодекса захтева разраду и допуну по многим питањима необрађеним у закону. Такав став у вези стандардизације обухваћене кодексом била је неопозива претпоставка да се сачува њена универзалност и да се примењује како у општој тако и друштвеној размени (између ј.г.у.) као последица прихваћеног принципа једнакости и цивилног права као законодавне поставке. Истовремено, неопходна у таквим условима апстрактност прописа ц.к. захтева допуне тог акта. Када то законодавац сам не учини, учине то снажнији партнери путем типских уговора. Довољно је у њима цитирати примере из Инструкције МНWiU (Министарства за Спољну трговину и услуге) који се односе на рекламације индустријских роба и животних намирница и у којима је између осталог дат термин решавања рекламација и начин реализације. Ова питања нису законски регулисана и купац не зна у каквој је он ситуацији. Са формалног становишта инструкција му не даје овлашћења (мада је извесне напоре у правцу признавања купцу овлашћења извршило судство и предложила доктрина). Исто то може да се каже о бројним наредбама министра које утврђују услове и начин продаје разних роба што утиче на ситуацију потрошача-купца. Ипак остављајући по страни непогодности које проистичу из аката који посредно утичу на ситуацију клијента, критички треба оценити ситуацију када инструкције непосредно дефинишу предмет, место, термин и услове гаранције у његову корист, као што је то у поменутиим инструкцијама које се односе на

рекламације. Те инструкције су се појавиле у оквиру прописа ц.к. о јемству и гаранцији квалитета. При том треба приметити да уколико прописи поменутих инструкција (као што је то сада) садрже решења, у многим случајевима чак и повољна за клијента, у пракси ипак нема гаранције стабилности. Такав акт може лако да се замени, а заштита интереса потрошача која произилази из њега може да буде пољуљана. Због тога би требало тражити стабилније правна решења која не произилазе само из актуелне интерпретације прописа цивилног кодекса у инструкцијама.⁽⁶⁾

Цивилни кодекс садржи у тој области недовољно искоришћене могућности. Имам у виду овлашћења садржана у чл. 384 к.ц. којима се Министарском Савету, а преко овог и Генералним Административним Органима, даје овлашћење да доносе извршна акта уз цивилни кодекс у области регулисања „одређене категорије уговора”.

Мада је овај пропис брзо примењен те су на основу њега издати бројни општи услови уговора у подруштвљеном промету, ипак низ година није било могућности да се ти услови користе за уговоре са потрошачима. Тек 1968. године први пут и 1971. године други пут на тој основи су издати услови гаранције неких услуга у корист грађана као и услови гаранције услуга у моторизацији у корист грађана.

У оба случаја поменути општи услови уговора (као предмет нормативних аката) регулишу бројна питања погодније за потрошача (на пр. уговорне казне за неблагоприятну интервенцију у гаранцији, одговорност него што је то учињено у цивилном кодексу). Пored својих позитивних страна оба акта су релативно мало популарна. Осим тога регулишу у области општих услова гаранције услуга само фрагментарно проблем, јер се односе само на неке услуге. Необухваћене њиме остају на пр. услуге о сервисирању у гарантном року, гаранције приватних занатлија, и услуге у јавним институцијама (пошта, железница, комуналне услуге и тд.).

У правним прописима који регулишу ове последње услуге можемо да запазимо парадоксалну ситуацију. Ови односи садрже административно-правне елементе (на пр. извршење гаранције или могућност једностраног формирања услова гаранције). Мада се у дискусијама о савременим односима грађанин — администрација подвлачи потреба демократизације тих односа, ограничења власти у сфери признања, ипак се у односима потрошач — предузеће привилегована позиција предузећа легитимише само због тога што разматрани однос испољава неке елементе (подвлачим да се ради само о елементима) административног односа.

Због тога је не само пожељно, већ и неопходно да се шире искористе могућности створене цивилним кодексом, да се издају посебни прописи који се односе на уговоре разних типова (о различитим врстама и предметима гаранције у различитим бранжама), који би се односили

⁽⁶⁾ Министарство Унутрашње Трговине и Услуга ради на регулисању рекламација на квалитет. И поред тога што су мериторног аспекта овде може да се забележи напречак (пројекти дају већа права потрошачим него сада), и даље се предвиђа регулисање тих питања у форми инструкција.

да промет са потрошачима. При том би требало водити рачуна да основна права, обавезе и одговорности страна буду регулисане императивно или полудиспозитивно (тј. да је одустајање у појединим случајевима могуће само у корист слабије уговорне стране, дакле, потрошача. Потпуна диспозитивност прописа у случају непостојања истих шанси, увек је уперена против слабије стране.

Пољско грађанско право садржи пропис (Чл. 385 који предвиђа да администрација врши контролу услова уговора сачињених између учесника у размени. Нажалост, овај пропис у пракси није примењен, јер недостају инструкције о томе који услови уговора и када треба да буду оверени, који административни орган и на основу којих критеријума треба да их овери. Литература тражи да се ово спроведе у живот тако што ће се допунити недостаци у извршним прописима.

Осим тога требало би се такође позабавити прописима који се односе на уговоре о гарантовању услуга регулисаних изван цивилног кодекса и размотрити њихове одредбе са аспекта једнакости права и обавеза потрошача и њихових подруштвљених партнера. Ово важи посебно за односе у којима су гаранти у корист грађана-потрошача предузећа која се третирају као јавне институције и које због тога задржавају низ оправданих и неоправданих привилегија. С тог аспекта требало би размотрити могућност измене права превозника (у путничком саобраћају), поште, прописа који се односе на гарантовање у области комуналних услуга, елиминисати отуда прописе који на неоправдан начин обезбеђују већа права и мање обавезе гаранта (на пр. нису регулисане одговорности због закашњења у извршењу гарантованих услуга), прописе који искључују или ограничавају одговорност због непостојања или због неодговарајућег квалитета гарантованих услуга (пошта, комунална предузећа), несразмерно ниске надокнаде штете у поређењу са нанетом штетом, тешке за потрошача формалности око рекламирања.

Свакако да у извесним ситуацијама давалац услуга мора да има извесна посебна овлашћења што произилази из техничких поставки функционисања предузећа; због тога је тешко стављати у питање овлашћења железнице да доноси наредбе које имају за циљ обезбеђивање сигурности приликом путовања, као и посебне егзекутивне привилегије у вези са тим, или на пр. овлашћење поште да тражи одређену дисциплину од грађана (попуњавање формулара, одговарајуће обележавање и паковање пошиљке и тд.) како би могла да им пружи гарантовану услугу. Иако за сада потрошач наилази на многе отежавајуће ситуације, врше се напори да се исте оправдају објективним потребама које тобоже произилазе из карактера гарантованих услуга (7).

(7) На пр. недавно је LOT (Пољска Ваздухопловна Компанија) због тешкоћа око одпремања иностраних путника тражило да путници обавезно знатно раније буду на аеродрому, а од овог захтева је под притиском јавног мњења брзо одустао. Исто је тако пре неколико година РКО (Пољска штедионица) одустала од новоуведено и веома компликованог за клијенте система уписивања камате.

IV

На побољшање положаја потрошача у односу на партнера сигурно да у озбиљној мери може да утиче и то колико потрошач познаје свеукупне односе на тржишту⁽⁸⁾ као и колико су му позната права и обавезе партнера.

Учествовање у размени које се између осталог одражава и у закључивању и извршавању уговора, захтева лојалност учесника у односу на ту размену. Произилази то отуда што свака страна која приступа уговору има обавезу да „информише“ другу страну о околностима које могу да утичу на њену одлуку, не може без оправданих разлога да одустане од уговорних услова и дужна је да даје потребна објашњења⁽⁹⁾.

Нарушавање тих обавеза поводије обештећење, а повремено и друге законске санкције (на пр., у случају преваре). Ради се ипак о томе да санкције само половично подмирују интересе нарушене због недостатка лојалности. Због тога није интенција у санкционисању недостатка лојалности, већ у спречавању нарушавања лојалности.

С тог аспекта намећу се следеће могућности интервенције правним средствима. Требало би пре свега реализовати информацију потрошача о ситуацији на тржишту и о правима која му припадају. У тој области постоји много могућности, као тачније и потпуније обележавање робе (давање састава робе, начина руковања робом и сл.). Осим тога као информација потрошача служи упоредно тестирање робе на тржишту и објављивање резултата тих тестова. Овај правац треба развијати и популарисати.

Ради подизања нивоа правне свести потрошача требало би увести општу обавезу информисања потрошача о правима које има и обавезати административни орган да се стара да странка не трпи штету због непознавања права (прилику за ово дају планирани радови у законодавству у вези доношења закона о трговини и услугама). Ова обавеза била би извршена ако би се верификовали прописи који постоје у уговорима, неодговарајући садржаји на налепницама на роби и тд. и ако би се усагласиле информације за потрошача у њима.

Могућности упознавања потрошача са својим правима постоје и кроз процедуралну заштиту потрошача, то значи да донете одлуке о вођеним споровима имају за њега информативно и превентивно дејство. О процедуралним питањима ближе се говори у реферату F. Zedlera.

За сада, и поред тога што право даје релативно широке потенцијалне могућности за заштиту потрошача, у пракси многе те могућности остају у сфери жеља. Сврсисходно би, дакле, било јачање „продорне силе“ потрошача и њихових интереса. Са тог становишта дају се разни

⁽⁸⁾ Занемаривање тог типа информација изазива да клијенти, не знајући својства робе сами изазивају квар. Покренута је дискусија о квалитету месних прерађевина. „Zysle Warszawy” од 10. I 1978. Произвођачи су рекли да сувесмеснати производи са додатком беланчевинастих компонената захтевају непрекидано хлађење. Купци то не поштују. Ипак и произвођачима и продавцима може да се пребацни да не обележавају производ нити у продавницама обавештавају купца о томе.

⁽⁹⁾ S. Grzybowski — Систем грађанског права, Варшава 1974, с. 550.

предлози⁽¹⁰⁾, један од њих се односи на формирање специјалне друштвене организације која би се бавила питањима у области потрошње. Та организација имала би задатак да учествује у припремању одлука које се односе на потрошачку политику, да инцира и учествује у припремању пројеката правних аката који се односе на питања потрошача, као и да води спорове у корист индивидуалних потрошача чији су интереси нарушени. Ово решење нема, као и увек, шанси за реализацију. Међутим, запажа се повећана активност већ постојећих тела и организација под чијом се компетенцијом налазе разни видови заштите потрошача као на пример Савета за питања тржишта који је саветодавни орган владе, министра за унутрашњу трговину и услуге, разних контрола квалитета, санитарних инспекција и др. Значајну стимулативну улогу у томе имају средства за масовну информацију. Треба такође истаћи да су у последње време (изменом закона о народним одборима од 28. фебруара 1978. године) у Пољској при народним одборима на свим нивоима формирани комитети друштвене контроле. Они имају улогу да инспиришу, координирају и јачају све органе друштвене контроле који делују на терену (треба додати да је у Пољској једном избројано 50 разних типова друштвене контроле и то углавном у области угоститељства, трговине, услуга, производње ситних артикала и сл.), баве се, дакле питањима која имају везе са потрошачима. У току дискусије над концепцијом и пројектом закона о комитетима подвучено је да делатност ових тела треба да допринесе јачању активности већ постојећих органа и усмери њихову делатност.

Уколико се ради о могућности вођења спорова у корист индивидуалних потрошача, треба рећи да се неискоришћене могућности крију у раду тужилаштва које има право да води цивилне спорове у име грађана.

V

На крају неколико речи о проблему заштите потрошача реализоване у прописима о санкцијама. Подвлачи се⁽¹¹⁾ да примењивање пенала није добар правац деловања за остваривање користи.

Обрачунавање пенала због лошег квалитета производње, уколико то није везано са озбиљнијим последицама (угрожавања живота, здравља, згртања имовине и сл.) не треба да добије масовнији карактер с обзиром на занемарујуће ефекте који се тиме постижу. У области деловања прописа о санкцијама (чл. 221 — 225 закона о санкцијама који предвиђају печале за понашања која нарушавају интересе потрошача: шпекулације у разним видовима и преваре), њихова ефективност је мала услед на пример недовољне пажње посвећене заштити личног иметка грађана-потрошача. Посебно забрињава мала примена у живот чл. 140 став 1 тач. 3 по којем се одређују пенали за стварање опште опасности

⁽¹⁰⁾ Такви су између осталог били закључци конференције о којој је реч у ноти 1.
⁽¹¹⁾ L. Kubicki, о реферату цитираном у ноти 1.

за живот и људско здравље производњом и увођењем у промет производа штетних по здравље. Сувише се мало у пракси примењују прописи о прекршајима на штету потрошача (1975. за све прекршаје из поглавља XV закона о прекршајима у којем се предвиђају казне за ситну шпекулацију, шпекулацију улазницама, ситну превару, сакривање робе, скидање цена и других ознака са робе, повећање цена и тд. — кажњено је 8.268 лица, а 1976. — 10.306 лица). Као што може да се види, није ствар у множењу казњених мера или повећању санкција, већ у коришћењу већ постојећих прваних решења.

VI

Повећање ефективности заштите потрошача захтева, дакле, у првом реду побољшање и увођење у живот већ постојећих прописа, уопштување празнина и пружање помоћи потрошачима у коришћењу права која им стоје на располагању.

Поменуто спровођење у живот постојеће заштите потрошача захтева предузимање веома енергичних мера од стране административних органа, правосуђа, и друштвених организација у циљу „егзекуције права” и „повећања продорне силе” потрошача као и подизања нивоа правне свести потрошача.

dr Ewa Letowska