



Crna Gora

DECENIJA
OBNOVE
NEZAVISNOSTI
HILJADU GODINA
DRŽAVNOSTI
2016



Da je vječna Crna Gora

**VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO EKONOMIJE**

**AKCIONI PLAN ZA IMPLEMENTACIJU REGULATIVE 2006/2004
O SARADNJI IZMEĐU NACIONALNIH TIJELA ODGOVORNIH ZA
SPROVOĐENJE ZAKONA O ZAŠTITI POTROŠAČA**

Podgorica, septembar 2016.

UVOD

Crna Gora je 2007. godine donijela prvi Zakon o zaštiti potrošača, koji je prenio niz evropskih potrošačkih direktiva, i predstavlja krovni zakon u ovoj oblasti. Donošenjem ovog zakona, počinje intenzivan rad na stvaranju boljeg položaja potrošača u našoj zemlji. Osvrnuta na evropsku praksu i standarde u ovoj oblasti, Crna Gora korak po korak približava zaštitu prava crnogorskih i evropskih potrošača. Imajući u vidu da je zaštita bezbjednosti i ekonomskih prava potrošača prioritet svih politika Evropske unije, kao i da je potrošač na prvom mjestu, crnogorske institucije nadležne za zaštitu potrošača, u okviru svojih aktivnosti fokusirane su na četiri glavna cilja politike Evropske unije za zaštitu potrošača, i to:

- zaštitu potrošača od nebezbednih proizvoda;
- obezbijediti jasne, tačne i potpune informacije za potrošača;
- omogućiti brz i efikasan pristup rješavanju sporova s trgovcem i osigurati da trgovci poštuju prava potrošača;
- obezbijediti da su potrošačka prava u korak sa ekonomskim i društvenim promjenama.

Da bi se postiglo navedeno bilo je potrebno napraviti niz reformi, kako zakonodavnih i institucionalnih, tako i u dijelu planiranja sprovođenja politike zaštite potrošača.

Tako je krajem 2013. godine donesen novi Zakon o zaštiti potrošača („Sl.list CG“, br. 02/14), koji je dopunjavao tokom 2014 i 2015. godine („Sl.list CG“, br. 6/14 i 43/15). Ovim zakonom je postignut visok stepen usaglašenosti sa potrošačkim direktivama, pri čemu treba istaći da je jedan broj potrošačkih direktiva prenesen posebnim zakonima. Ovaj zakon i drugi zakoni koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača, obezbjeđuju bolji položaj potrošača i veći stepen zaštite njihovih prava. Za njihovo sprovođenje su donijeti podzakonski akti, koji u skladu sa evropskim standardima, detaljnije i sveobuhvatnije, na jasan način, definišu određena potrošačka prava i mehanizme njihove zaštite.

Pored direktiva, kao osnovnog izvora prava potrošača, novi Zakon preuzima i drugu pravnu tekovinu EU među kojima naročito važno mjesto zauzima Regulatorna 2006/2004/EZ o saradnji između nacionalnih tijela odgovornih za sprovođenje

zakona o zaštiti potrošača (u daljem tekstu: Regulativa 2006/2004 o saradnji u zaštiti potrošača).

Pored navedenog, 2014. godine izvršene su organizacione promjene u Ministarstvu ekonomije, nadležnom za zaštitu potrošača, u okviru koga je uspostavljena posebna organizaciona jedinica za zaštitu potrošača, formiran je Savjet za zaštitu potrošača i sprovedeno niz drugih institucionalnih unapređenja. Treba posebno istaći efekat reforme inspeksijskog sistema, tj. objedinjavanja inspekcija u Upravu za inspeksijske poslove, čime su stvoreni uslovi za koordinirano sprovođenje nadzora od strane inspekcija u njenom sastavu, pa i onih koje su nadležne za kontrolu primjene propisa koji uređuju oblast zaštite ekonomskih interesa potrošača i bezbjednosti proizvoda. Takođe, formirano je Koordinaciono tijelo za tržišni nadzor, uspostavljen Sistem za zaštitu potrošača, koji objedinjava sistem razmjene podataka o opasnim proizvodima i sistem praćenja žalbi potrošača.

Konzistentno planiranje sprovođenja politike zaštite potrošača u Crnoj Gori uspostavljeno je donošenjem Nacionalnog programa zaštite potrošača, čime je stvorena i strateška osnova za unapređivanje ove oblasti. Prvi program (dvogodišnji) je donesen 2008. godine, dok je sada u toku realizacija trogodišnjeg programa, koji se odnosi na period jul 2015 – jun 2018. Praćenje realizacije ovog programa obezbjeđuje se godišnjim akcionim planovima, koji sadže prioritete aktivnosti i njihove nosioce, o čijem sprovođenju se sačinjavaju izvještaji, koji se nakon razmatranja na Vladi dostavljaju i Skupštini Crne Gore.

Imajući u vidu svakodnevne promjene na tržištu Evropske unije, kao i novitete u oblasti zaštite potrošača, Crna Gora na putu ka članstvu u EU nastoji da bude u korak sa istim. Iz tog razloga, opredijelila se da donese Akcioni plan za implementaciju Regulative 2006/2004 o saradnji u zaštiti potrošača, kojim se želi postići bolja koordinacija organa nadležnih za zaštitu potrošača u Crnoj Gori i istovremeno obezbijediti veći nivo zaštite potrošača. U izradi ovog dokumenta, uzet je u obzir i Predlog Regulative 2006/2004 koji je Evropska Komisija donijela maja 2016. godine.

Akcionni plan se sastoji iz pet poglavlja i to:

- (I) Domaće tržište i pravni okvir;
- (II) Politika zaštite potrošača u Crnoj Gori;
- (III) Nosioci zaštite potrošača i pregled nadležnosti;
- (IV) Osvrt na EU;
- (V) Predlog prioritarnih aktivnosti.

I DOMAĆE TRŽIŠTE I PRAVNI OKVIR

Crnogorsko tržište je relativno malo, što istovremeno predstavlja i nedostatak i prednost u dijelu usklađivanja sa evropskim načelima. Cilj Crne Gore je jedinstveno tržište Evropske unije, koje građanima i poslovnim subjektima omogućava slobodno trgovanje izvan nacionalnih granica u svim državama članicama i potrošačima pruža velik izbor robe i kvalitetnu uslugu. Iz tog razloga, potrebno je uskladiti nacionalno potrošačko zakonodavstvo sa evropskim i otkloniti sve uočene nedostatke u ovoj oblasti.

Osnovni zakoni na području zaštite potrošača (ekonomskih interesa), pored Zakona o zaštiti potrošača, su Zakon o potrošačkim kreditima („Sl. list CG”, br. 35/13), Zakon o turizmu („Sl. list CG”, br. 61/10, 40/11, 53/11 i 31/14), Zakon o obligacionim odnosima („Sl. list CG”, br. 4/11), Zakon o elektronskoj trgovini („Sl. list RCG”, br. 80/40, „Sl. list CG”, br. 41/10, 40/11 i 56/13), Zakon o elektronskim komunikacijama („Sl. list CG”, br. 40/13 i 56/13), Zakon o inspekcijском nadzoru („Sl. list RCG”, br. 39/03 i „Sl. list CG”, br. 76/09, 57/11, 18/14 i 11/15) i dr.

Zakon o zaštiti potrošača uređuje zaštitu prava potrošača pri kupovini i drugim oblicima prometa proizvoda na tržištu, a naročito: zaštitu ekonomskih interesa, pravnu zaštitu, informisanje i obrazovanje, udruživanje potrošača radi zaštite njihovih interesa, i druga pitanja od značaja za zaštitu potrošača.

Važeći zakon je značajno unaprijedio usklađenost crnogorskog zakonodavstva sa potrošačkom pravnom tekovinom EU koja se odnosi na osnovna prava potrošača (npr. označavanje proizvoda i cijene proizvoda, nepoštene poslovne prakse i dr.), direktivama kojima se uređuje sistem zaštite prava potrošača (npr. sudske i upravne zabrane, tj. *injunction*), kao i direktivama kojima se uređuju pojedini aspekti obligacionih odnosa u koje potrošač ulazi (npr. prodaja na daljinu, prodaja izvan poslovnih prostorija, nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima i dr.), a kojima se

specifična zaštita u tim odnosima pruža isključivo potrošačima, a ne i ostalim učesnicima u odnosima koji nastaju na tržištu. Takođe, ovim zakonom, zajedno sa Zakonom o obligacionim odnosima, u potpunosti je preuzeta Direktiva o odgovornosti za neispravan proizvod.

Pored prethodno navedenih osnovnih zakona, prava potrošača su uređena i nizom drugih, od kojih su ključni: Zakon o unutrašnjoj trgovini („Sl. list CG”, br. 49/08 i 40/11), Zakon o elektronskim medijima („Sl. list CG”, br. 46/10, 6/13), Zakon o energetici („Sl. list CG”, br. 5/16), Zakon o obligacionim odnosima i osnovama svojinsko-pravnih odnosa u vazdušnom saobraćaju („Sl. list CG”, br. 18/11 i 46/14), Zakon o ugovornim odnosima u željezničkom saobraćaju („Sl. list CG”, br. 41/10), Zakon o lijekovima („Sl. list CG”, br.56/11,6/13), Zakon o pravima pacijenata („Sl. list CG”, br. 40/10i 40/11), Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda („Sl. list CG”, br.52/04, 32/11, 47/11, 3/16), Zakon o komunalnim djelatnostima („Sl. list RCG”, br.12/95), Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. list CG”, br.88/09, 03/10 i 3/16) i dr.

Svi ovi zakoni, na čelu sa Zakonom o zaštiti potrošača, čine zakonodavni okvir kojim se preuzima potrošačka pravna tekovina, ali i druga pravna tekovina koja sadrži odredbe o zaštiti prava potrošača-korisnika posebnih usluga ili roba koje su predmet njihovog uređenja.

Sprovođenje ovako složenog pravnog sistema je zahtjevalo postizanje snažnijeg i efikasnijeg okvira za saradnju nadležnih organa, kojom će se povećati usklađenost u primjeni zakonodavstva o zaštiti potrošača u Crnoj Gori, smanjiti negativne posljedice po potrošače, kao i povećati pravna sigurnost za obje ugovorne strane (trgovce i potrošače).

Iz toga razloga, do pristupanja Evropskoj uniji, Crna Gora je Zakon o zaštiti potrošača kroz član 174 djelimično usaglasila sa Regulativom 2006/2004 o saradnji u zaštiti potrošača, prvenstveno sa članom 5 i Aneksom I navedene Regulative, tako što su istim propisane nadležnosti u nadzoru nad sprovođenjem ovog zakona, a što je detaljnije razrađeno podzakonskim aktom - Odlukom o organima nadležnim za inspeksijski nadzor nad sprovođenjem zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača („Sl.list CG”, br. 50/15).

Na ovaj način Crna Gora je stvorila preduslove za efikasan nadzor nad primjenom zakonodavstva koje preuzima pravnu tekovinu EU datu u Aneksu I navedene Regulative, kao i obezbjeđivanje koordinacije i saradnje nadležnih tijela.

Kada je u pitanju dalje usaglašavanje nacionalnog potrošačkog zakonodavstva sa evropskim, treba istaći da je to kontinuirani proces koji u ovom trenutku obuhvata pet zakona, od kojih su tri u postupku izmjena i dopuna, a dva su sasvim nova.¹

II POLITIKA ZAŠTITE POTROŠAČA U CRNOJ GORI

Zaštita potrošača u Crnoj Gori zagarantovana je članom 70 Ustava Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/07), kojim je utvrđeno da država štiti potrošače i zabranjuje aktivnosti koje štete zdravlju, bezbjednosti i privatnosti potrošača.

Zakonom o zaštiti potrošača i ostalim sektorskim propisima kojima se uređuju pojedini segmenti zaštite potrošača uređen je pravni okvir politike zaštite potrošača, o kojem je bilo riječi u prethodnom poglavlju, dok strategijski dokument Crne Gore u oblasti zaštite potrošača predstavlja trogodišnji Nacionalni program za zaštitu potrošača 2015 – 2018 (u daljem tekstu: NPZP)², koji prati smjernice Predloga Uredbe Evropskog parlamenta i Vijeća o potrošačkom programu 2014 - 2020. Sastavni dio NPZP je godišnji Akcioni plan u okviru koga su predviđeni ciljevi, mjere, nosioci i rokovi za realizaciju planiranih aktivnosti. U cilju praćenja izrade i realizacije NPZP, Ministarstvo ekonomije je donošenjem prvog NPZP (2008. godine) obrazovalo međusektorsku Komisiju za praćenje njegove realizacije, koja je funkcionisala sve do uspostavljanja Savjeta za zaštitu potrošača, polovinom 2014. godine. Osim učešća u izradi NPZP i saradnje u pripremi akcionog plana za njegovu realizaciju, te učešća u pripremi godišnjeg izvještaja o sprovođenju NPZP, zadaci Savjeta su i da prati stanje zaštite potrošača na tržištu i predlaže odgovarajuće mjere i aktivnosti, daje mišljenja o potrebi izmjena i dopuna postojećih i donošenja novih propisa u oblasti zaštite potrošača i razmatra nacрте propisa koji se donose u ovoj oblasti i predlaže određene mjere za: zaštitu zdravlja, bezbjednosti i ekonomskih interesa potrošača, unapređenje pravne zaštite, unapređenje informisanja i obrazovanja, kao i za podizanje svijesti o značaju zaštite potrošača.

Crna Gora je 2009. donijela i Strategiju tržišnog nadzora, u čijoj se izradi pošlo od Priručnika EU o tehnikama najboljih praksi u tržišnom nadzoru, koji je izrađen u okviru evropskog projekta EMARS (Enhancing Market Surveillance through Best Practice). Za praćenje realizacije ove Strategije, značajne za jačanje zaštite potrošača na području bezbjednosti proizvoda, 2010. godine formirano je Koordinaciono tijelo za tržišni nadzor. Donošenjem Zakona o nadzoru proizvoda na tržištu 2014. godine,

¹ više u Poglavlju V tač. 2

² Objavljen na sajtu www.mek.gov.me; www.uip.gov.me; www.ti.gov.me

ovaj oblik koordinacije tržišnog nadzora je postao zakonska kategorija, pa je Vlada polovinom 2015. godine, obrazovala novo Koordinaciono tijelo. Posebna pažnja se posvećuje informisanju potrošača i podizanju svijesti o njihovim pravima. U toj funkciji, u Upravi za inspeksijske poslove je 2013. godine uspostavljen Informacioni sistem za zaštitu potrošača baziran na savremenim informatičkim tehnologijama, koji je integrisao tri glavna funkcionalna zahtjeva: Registar opasnih proizvoda sa sistemom za razmjenu informacija, Sistem za upravljanje žalbama i pitanjima potrošača i internetska stranica preko koje se plasiraju informacije relevantne za potrošače.³ Ipak, treba istaći da svijest o značaju zaštite potrošača u Crnoj Gori i znanje samih potrošača o svojim pravima i načinu njihove zaštite, još uvijek nije na potrebnom nivou.

Uprava za inspeksijske poslove je aprila 2013. uspostavila besplatan pozivni servis 080 555 555, preko koga građani podnose i žalbe koje se odnose na ekonomske interese potrošača i na bezbjednost proizvoda. U funkciji su i drugi komunikaciono-informacioni kanali, poput mejla: prijava@uip.gov.me, internetske stranice: www.uip.gov.me, www.ti.gov.me, www.potrosac.me kao i drugi telefoni i adrese elektronske pošte objavljeni na ovim sajtovima. U Tržišnoj inspekciji funkcioniše dežurni inspektor koji je i neposredno u kancelariji i putem telefona dostupan potrošačima svakog radnog dana od 8 do 16 sati, a istovremeno je i kontakt osoba za pomenuti Sistem za upravljanje žalbama i pitanjima potrošača.

Ministarstvo ekonomije i Uprava za inspeksijske poslove putem elektronskih i štampanih medija redovno informišu javnost o značaju prava potrošača i načinima njihove zaštite, kao i o rezultatima nadzora nad sprovođenjem Zakona o zaštiti potrošača i drugih zakona koji sadrže odredbe o zaštiti prava potrošača. Između ostalog objavljuju se tekstovi iz oblasti zaštite ekonomskih interesa potrošača koji se odnose na cijene, distancionu trgovinu, obilježavanje i označavanje robe sa nedostatkom, saobraznost ugovora i garancije, reklamni materijal, plaćanje robe preko platnih kartica, zaštite prava potrošača u dijelu pružanja javnih usluga (distribucija električne energije, vodosnabdijevanje) itd.

Značajno mjesto u pružanju informacija i savjeta potrošačima imaju i dvije nevladine organizacije za zaštitu potrošača CEZAP⁴ (koja je posebno angažovana) i ECOM, koje imaju dobru saradnju s Upravom za inspeksijske poslove i drugim subjektima relevantnim za zaštitu prava potrošača, u cilju što kvalitetnijeg „servisiranja“ po zahtjevima, žalbama i pitanjima potrošača.

³www.potrosac.me

⁴www.cezap.org

III NOSIOCI ZAŠTITE POTROŠAČA I PREGLED NADLEŽNOSTI

Nosioci politike zaštite potrošača određeni Zakonom o zaštiti potrošača su: Vlada, Ministarstvo ekonomije – preko Direktorata za razvoj nacionalnog brenda i zaštitu potrošača i Savjeta za zaštitu potrošača, drugi organi državne uprave nadležni za sprovođenje politike zaštite potrošača, među kojima treba istaći inspekcijske organe koji vrše nadzor nad sprovođenjem ovog i drugih zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača, jedinice lokalne samouprave, organizacije potrošača, Privredna komora i druga udruženja učesnika na tržištu.

Vlada Crne Gore predlaže propise, donosi Nacionalni Program zaštite potrošača i godišnje akcione planove za njegovu realizaciju, razmatra i usvaja godišnji izvještaj o realizaciji NPZP, odnosno godišnjeg akcionog plana.

Ministarstvo ekonomije, kao ključni nosilac politike zaštite potrošača, nadležno je za aktivnosti u cilju daljeg razvoja sistema zaštite potrošača (predlaže politiku zaštite potrošača kroz praćenje svih promjena EU zakonodavstva i preuzimanje istih u crnogorsko zakonodavstvo i predlaže Vladi NPZP), praćenja sprovođenja NPZP, o čemu podnosi godišnji izvještaj Vladi. Saraduje sa drugim organima i institucijama koje se bave zaštitom potrošača, i vrši čitav niz drugih aktivnosti koje se odnose na sprovođenje politike zaštite potrošača. Kao što je već istaknuto, početkom 2014. godine, izvršena je reorganizacija u Ministarstvu ekonomije u okviru koje je uspostavljen Direktorat za razvoj nacionalnog brenda i zaštitu potrošača sa Direkcijom za zaštitu potrošača u svom sastavu, koja od tri sistematizovana ima trenutno dva popunjena mjesta.

Kao jedna od ključnih institucija, zadužena za implementaciju zakonodavstva, pa i potrošačkog, jeste Uprava za inspekcijske poslove, koja pored toga, pruža punu podršku Ministarstvu ekonomije u sprovođenju politike zaštite potrošača.

U okviru Ministarstva saobraćaja funkcioniše Inspekcija za drumski saobraćaj u čijem resoru je zaštita potrošača korisnika usluga u drumskom saobraćaju i bezbjednost motornih vozila.

Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost zadužena je za zaštitu korisnika ovih usluga u dijelu pristupa uslugama, kvaliteta usluge i računa za izvršenu uslugu, dok Regulatorna agencija za energetiku ima nadležnosti u zaštiti korisnika usluga električne energije, a Agencija za civilno vazduhoplovstvo je

nadležna u dijelu zaštite putnika u vazdušnom saobraćaju. Centralna banka Crne Gore vrši kontrolu potrošačkih kredita u bankarskom sektoru u skladu s odredbama Zakona o potrošačkim kreditima i utvrđuje jedinstveni način obračuna i iskazivanja efektivne kamatne stope na kredite i depozite. Centralna banka je u okviru Sektora kontrole osnovala Direkciju za licenciranje odobrenja, mjere i nadzor potrošačkih kredita, a u okviru ove direkcije osnovano je Odjeljenje za nadzor potrošačkih kredita.

Značajnu ulogu u jačanju, koordinaciji i unaprijeđivanju oblasti zaštite potrošača, imaju i Savjet za zaštitu potrošača, Koordinaciono tijelo za tržišni nadzor, Arbitražni odbor za vansudsko rješavanje sporova potrošača, Bankarski ombudsman i Sistem za zaštitu potrošača (www.potrosac.me).

Lokalna samouprava sprovodi politiku zaštite potrošača na lokalnom nivou u skladu sa zakonom i Planom aktivnosti na podizanju nivoa zaštite potrošača u jedinicama lokalne samouprave i preko svojih inspekcija vrši i nadzor nad sprovođenjem propisa iz svoje nadležnosti.

Na osnovu Zakona o zaštiti potrošača, donijeta je već pomenuta Odluka o organima nadležnim za inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača („Sl.list CG“, br. 50/15), (preuzeti: [ovdje](#)) koja predstavlja osnov za obezbjeđivanje koordinacije i saradnje nadležnih tijela.

U Ministarstvu ekonomije registrovane su dvije nevladine organizacije za zaštitu potrošača i to: Centar za zaštitu potrošača (CEZAP) i ECOM. CEZAP, kao aktivna NVO za zaštitu potrošača, postoji od 1999. godine i posvećena je poboljšanju položaja potrošača u Crnoj Gori, kao nevladina, neprofitna i nepolitička organizacija, čiji je osnovni cilj da se bavi svim vidovima zaštite potrošača u Crnoj Gori, prema smjernicama iz rezolucije UN. Dugoročni programi na kojima CEZAP radi su informisanje potrošača, pomoć potrošačima pri rješavanju problema iz oblasti njihovih prava, učešće u kreiranju pravnog okvira za zaštitu potrošača, povezivanje sa međunarodnim organizacijama itd. Pored CEZAP-a, pitanjima zaštite potrošača bavi se i NVO ECOM, koja takođe potrošačima pruža informacije u vezi sa potrošačkim pravima i upućuje na institucije koje su nadležne za određene oblasti zaštite potrošača.

IV OSVRT NA EU

Povećanje broja usluga, razvoj i brzo širenje informacija, razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija, veći nivo svijesti potrošača o njihovoj ulozi i odgovornosti u potrošačkom svijetu, doprinosi da se zaštita potrošača mora kontinuirano unapređivati.

Jedan od učestalih trendova, koji su zapaženi kako u državama članicama Evropske unije, tako i u Crnoj Gori, jeste trgovina preko interneta, odnosno internet prodaja. Glavni problemi koji se javljaju u EU prilikom prekogranične trgovine, odnose se na isporuku, osnovna prava potrošača i naknadu štete. Iz tog razloga, potrošači ne uživaju veliko povjerenje u ovakav vid trgovine. Da bi pomenutom problemu stala na kraj, Evropska Komisija je donijela Strategiju digitalnog jedinstvenog tržišta za Evropu, koja obuhvata tri principa: bolji pristup potrošača i preduzeća digitalnim dobrima i uslugama u cijeloj Evropi; osiguravanje odgovarajućih ravnopravnih uslova koji pogoduju digitalnim mrežama i inovativnim uslugama; iskorišćavanje punog potencijala rasta digitalnog tržišta. U okviru pomenute Strategije, Evropska Komisija je najavila da će donijeti Predlog izmjene Regulative 2006/2004, kako bi se razvili efikasni mehanizmi saradnje između nacionalnih organa nadležnih za sprovođenje potrošačkog zakonodavstva u Evropskoj uniji.

Predlog izmjene [Regulative 2006/2004](#) donesen je maja 2016. godine u Briselu i uticaće na potrošače koji kupuju usluge i robu preko granice u internetskom okruženju i izvan njega, a njegov je glavni cilj povećati njihovu zaštitu na tim tržištima. Predlogom će se za potrošače djelimično otkloniti rizik od štete koju bi mogli pretrpjeti, na primjer kad im roba kupljena u inostranstvu nije isporučena ili kad im se daju obmanjujući podaci u pogledu načina plaćanja. Potrošači će imati veći stepen zaštite posebno kod prekogranične trgovine preko interneta. Predlog Regulative 2006/2004 pored visokog stepena zaštite potrošača, predviđa ekonomičnost i manje administrativne troškove. Na primjer, jednim koordiniranim djelovanjem može se zamijeniti 28 nacionalnih djelovanja, što dovodi do velike uštede finansijskih sredstava. Predstavnicima interesa zaštite potrošača i evropski potrošački centri (mreža ECC) raspoložu sa spektrom vrijednih informacija i saznanja, koja u skladu sa predlogom Regulative mogu dijeliti sa drugim organima nadležnim za zaštitu potrošača. Na ovaj način, organi nadležni za zaštitu potrošača

mogu odrediti prioritetna područja u Uniji i postojaće mogućnost upozoravanja na pojavu prekograničnih nedopuštenih poslovnih praksi ili njihovo širenje.

V PREDLOG PRIORITETNIH AKTIVNOSTI

Kada govorimo o nacionalnim prioritetima u oblasti zaštite potrošača, polazna tačka je Nacionalni program zaštite potrošača, kojim Crna Gora opredjeljuje aktivnosti koje bi trebalo da se realizuju u određenom trogodišnjem periodu. Tako je NPZP 2015 - 2018. godine, odnosno godišnjim Akcionim planom za njegovu realizaciju akcenat stavljen na dalju harmonizaciju potrošačkog zakonodavstvo, kao i njegovo pravilno sprovođenje (za šta je potrebno jačanje institucija i unapredjenje administrativnih kapaciteta), te podizanje nivoa informisanosti potrošača o svojim pravima i svijesti javnosti o značaju zaštite potrošača.

Otuda je predlog mjera koje treba preduzeti podijeljen u tri kategorije:

1. Institucionalno jačanje i unapredjenje administrativnih kapaciteta;
2. Pravna reforma;
3. Podizanje svijesti o značaju zaštite potrošača.

1. Institucionalno jačanje i unapredjenje administrativnih kapaciteta

Aktivnostima usmjerenim na jačanju organa i institucija nadležnih za zaštitu potrošača, moraju biti obuhvaćeni svi relevantni subjekti u mjeri neophodnoj za punu harmonizaciju zakonodavstva, njegovo sprovođenje u praksi i jačanje svijesti o zaštiti potrošača.

Za blagovremeno izvršavanje obaveza na usklađivanju sistema zaštite potrošača i sveobuhvatno bavljenje politikom zaštite potrošača, potrebno je kadrovski ojačati Direkciju za zaštitu potrošača Ministarstva ekonomije, s obzirom da u njoj još uvijek nije postignut zadovoljavajući kadrovski kapacitet. Takođe, Savjet za zaštitu potrošača mora ponijeti odgovornost za ostavriavanje dodijeljene mu uloge u ovoj vrlo razuđenoj i, sa dugim sektorima, povezanoj oblasti.

Kada je pravilno sprovođenje zakonodavstva u pitanju, ključni instrument je inspeksijski nadzor, koji se odnosi na zaštitu potrošača u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača i drugim zakonima koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača. Tu se prije svega misli na zaštitu ekonomskih interesa potrošača u pojedinim oblastima

(trgovina robom i uslugama, uključujući elektronsku trgovinu, turizam i ugostiteljstvo, potrošačke kredite, javne usluge - zdravstvene usluge, energetiku, komunalne usluge, te telekomunikacione i poštanske usluge, itd). Tu je i zaštita potrošača u području hrane, kao i bezbjednosti neprehrambenih proizvoda (tržišni nadzor). S toga, treba istaći potrebu jačanja inspekcija nadležnih za kontrolu sprovođenja potrošačkog zakonodavstva (kadrovsko popunjavanje i edukacija inspektora).

Efikasan sistem za zaštitu potrošača podrazumijeva i zadovoljenje kvantitativnih i kvalitativnih kriterijuma za članstvo u dijelu administrativnih kapaciteta i unutar organa koji su predmet uređenja Odluke o organima nadležnim za inspekcijски nadzor nad sprovođenjem zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača. U tom smislu, potrebno je sprovesti kvalitetan program obuke o praktičnim izazovima u primjeni Zakona o zaštiti potrošača i posebnih zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača, uključujući i međusobni odnos ovih zakona sa Zakonom o zaštiti potrošača. Prilikom utvrđivanja prioriteta pitanja naglasak treba staviti na posebno izazovne teme kao što su: garancija i saobraznost, nepoštena poslovna praksa, nepoštena ugovorne odredbe, ali i one koje su na nivou EU identifikovane kao novi izazovi (već pomenute teme: digitalna trgovina i prekogranična trgovina na malo).

S obzirom da je Evropska Komisija 2014. godine objavila Izvještaj o funkcionisanju predmetne Regulative, i izvršila pravne i ekonomske studije njene učinkovitosti, gdje je zaključeno da je postojeću Regulative potrebno zamijeniti kako bi se moglo odgovoriti na izazove digitalnog tržišta i razvoja prekogranične trgovine na malo u EU, u narednom periodu prioriteta oblasti nadležnih organa za zaštitu potrošača treba usmjeriti i na digitalnu trgovinu i prekograničnu trgovinu na malo. U cilju jačanja zaštite potrošača i pripreme za implementaciju Regulative 2006/2004/EZ o saradnji u zaštiti potrošača, neophodno je ojačati koordinaciju nadležnih organa za zaštitu potrošača, kako bi brzo i efikasno djelovali.

U svjetlu navedenog, ovim Akcionim planom se u susret pune primjene Direktive, tačnije njene nacionalne verzije sadržane u Odluci o organima nadležnim za inspekcijски nadzor nad sprovođenjem zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača („Sl.list CG“, br. 50/15), kreće ka sistemskom načinu stvaranja uslova za njenu punu primjenu.

Specifična mjera u cilju jačanja kapaciteta koji su u funkciji zaštite potrošača, jeste i stvaranje uslova za dalji razvoj Sistema za zaštitu potrošača - podsistema za upravljanje žalbama potrošača i uključivanje u sistem svih nadležnih organa i institucija, za šta je prije svega potrebna edukacija njihovog kadra.

Radi cjelishodnog korišćenja raspoloživih resursa za planiranje obuke i finansiranja njenog izvođenja, predstojeća tehnička pomoć IPA 2014 je adekvatna prilika za realizaciju ove mjere. Takodje, prilikom programiranja i odobravanja ove pomoći Uprava za inspekcijske poslove je kandidovala upravo teme koje idu u prilog prethodnom, pa je predloženo proširenje kruga polaznika obuke i na druge organe nadzora iz pomenute Odluke, lako sprovodivo u praksi, i ne zahtjeva dodatna sredstva. IPA 2014 program je formulisan kao dvogodišnja tehnička pomoć, i po tom osnovu takodje potvrđuje opravdanost predloga ove mjere.

2. Pravna reforma

Kontinuirano praćenje razvoja evropskog potrošačkog zakonodavstva je osnov za harmonizaciju nacionalnog potrošačkog zakonodavstva, ali taj osnov čini i praksa koja ukazuje na nivo sprovođenja zakona, što upućuje na potrebu revizije propisa, ali u skladu sa EU legislativom. U okviru usaglašavanja nacionalnog potrošačkog zakonodavstva sa evropskim, pripremljen je predlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti potrošača, kojim će se prenijeta Direktiva o pravima potrošača (2011/83) i Direktiva o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova (2013/11), a istovremeno je, radi bolje zaštite prava potrošača u praksi izvršeno dodatno usaglašavanje jednog broja odredbi, shodno iskustvu iz dosadašnje primjene zakona. Pripremljen je i Predlog zakona o nedozvoljenom oglašavanju, kojim se prenosi Direktiva o obmanjujućem i komparativnom oglašavanju (2006/114), a u toku je i revizija Zakona o turizmu, kojim će se u potpunosti prenijeti Direktiva o paket aranžmanima (90/314), te Zakona o opštoj bezbjednosti, radi njegovog potpunog usaglašavanja sa Direktivom o opštoj bezbjednosti proizvoda (2001/95). Takođe je u toku i donošenje Zakona o uslugama kojim se prenosi Direktiva 2006/123 o uslugama na unutrašnjem tržištu, kao i razmatranje predstojeće revizije Zakona o potrošačkim kreditima i Zakona o zaštiti potrošača korisnika finansijskih usluga obzirom da oba uređuju predmetnu oblast.

Dakle, pravna reforma obuhvata dalje poboljšanje pravnog okvira, kako u smislu daljeg usaglašavanja zakonodavstva radi potpunog ispunjavanja kriterijuma za

zatvaranje poglavlja 28, tako i unapredjenja nacionalnih odredbi radi efikasne primjene propisa u praksi. Nakon donošenja navedenih zakona potrebno je donijeti odgovarajuće podzakonske akte za njihovu primjenu.

U svjetlu izmjena i dopuna Zakona o zaštiti potrošača, ali i drugih pomenutih zakona, kojima se u potpunosti prenosi potrošačka pravna tekovina, pravna reforma treba da obuhvati i sledeće mjere:

- Revizija Odluke o organima nadležnim za inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača

U okviru izmjena i dopuna Zakona o zaštiti potrošača odrednoma člana 174 će se proširiti krug organa koji su nadležni za nadzor u oblasti zaštite potrošača, te će stoga biti potrebno Prilog 1 Odluke uskladiti sa tim izmjenama i dopunama zakona. Istovremeno, prenošenje Direktive 2011/83 o pravima potrošača donosi nova pravila o distancionoj i prodaji van poslovnih prostorija, iz kog razloga pomenuti Prilog 1 Odluke treba inovirati i u tom pogledu. Konačno, donošenje pomenutih posebnih zakona čija priprema je u proceduri, a kojima se takođe preuzima pravna tekovina iz Aneksa I Regulative, dodatno iziskuje potrebu izmjena i dopune pomenute Odluke. Takođe, u vezi sa propisanom obavezom vođenja evidencije o podacima iz nadzora u oblasti zaštite, uključujući i evidenciju o primljenim žalbama potrošača i njihovom rješavanju, preispitaće se i potreba revizije obrazaca za izvještavanje o tim podacima.

- Analiza drugih zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača

Prilikom pripreme važeće Odluke o organima nadležnim za inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača, i analize odredbi o inspekcijskom nadzoru u tim posebnim zakonima utvrđeno je da pojedini od njih nemaju dovoljno razradjen sistem efikasne zaštite potrošača. Tu se prije svega misli na zaštitu potrošača koja bi se u opravdanim slučajevima obezbijedila efikasnim inspekcijskim nadzorom koji bi, u skladu sa opštim načelom iz člana 173 Zakona o zaštiti potrošača, omogućavao brzo i efikasno rješavanje sporova a samim tim i rasterećenje sudova, ali istovremeno i izbjegavanje skupih sudskih građanskih postupaka za potrošače i trgovce.

- U skladu sa izvršenom analizom, priprema izmjena i dopuna drugih zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača

U skladu sa rezultatima analize iz prethodne mjere, u koordinaciji sa Ministarstvom ekonomije i Savjetom za zaštitu potrošača, inspekcijski organi će inicirati izmjene odredbi drugih zakona u dijelu nadzora i upravnim mjerama (po potrebi i

materijalnih odredbi) kojima se poboljšava sistem zaštite potrošača, i garantuje efikasna primjena u praksi.

3. Podizanje svijesti o značaju zaštite potrošača

Radi kvalitetnog rješavanja problema potrošača potrebno je, prije svega, postojanje visokog nivoa svijesti o značaju ove oblasti, kako kod relevantnih organa tako i građana, koji se u svakodnevnom životu susrijeću sa kršenjem potrošačkih prava.

Pored već navedenih, i ovo je razlog više za dalje jačanje administrativnih kapaciteta relevantnih organa i institucija. Crnogorski organi nadležni za zaštitu potrošača treba da obezbijede da se odluke potrošača temelje na jasnim i tačnim informacijama, da omoguće brz i efikasan pristup rješavanju sporova sa trgovcima kao i da osiguraju da trgovci poštuju prava potrošača. Nacionalne vlasti zadužene za oblast zaštite potrošača moraju da efikasno vrše svoju primarnu funkciju tj. da u slučaju pojavljivanja opasnih proizvoda na tržištu reaguju brzo i efikasno kako bi isti bili uklonjeni. U cilju poštovanja prava potrošača, neophodno je da kontinuirano edukuju privrednike kako bi se izbjegle nepoštene poslovne aktivnosti na tržištu. Takođe, institucije nadležne za zaštitu potrošača treba da ostvare kvalitetniju saradnju sa relevantnim nadležnim organima i institucijama na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao i NVO sektorom za zaštitu potrošača i privrednim subjektima u cilju podizanja svijesti o zaštiti potrošača.

Organizacije potrošača imaju veoma važnu ulogu u informisanju potrošača i njihovom savjetovanju, pa je potrebno da pažljivo prate način sprovođenja propisa iz ove oblasti kako bi javnost blagovremeno obavještavali o svim potencijalnim nepravilnostima. U tom smislu, snaženje potrošačkih NVO mora biti nastavljeno, kako bi iste postale nosilac aktivnosti usmjerenih na upoznavanje potrošača sa njihovim pravima, kao i mehanizmima zaštite istih. One mogu učestvovati u neposrednim aktivnostima kao što su prikupljanje i širenje informacija sa tržišta, zabrana određenih nepoštenih radnji i prakse, pokretati kolektivne tužbe za zaštitu potrošača itd.

Podizanje svijesti građana o potrošačkim pravim je od posebnog značaja, jer je na njima velika odgovornost - moraju da imaju proaktivniji pristup u smislu svjesnosti značaja propisa koji ustanovljavaju njihova potrošačka prava i propisuju način njihove zaštite. Svaki potrošač treba da dobije informaciju, savjet kao i odgovarajuću pravnu pomoć kako bi ostvario zakonom zagarantovana prava. Najočiglednija razlika između potrošača u Crnoj Gori i onih u zemljama Evropske Unije je u tome

što potrošači u Crnoj Gori nijesu u potpunosti svjesni svojih prava i često ih ne koriste. Tome često doprinosi nemogućnost razumijevanja pojedinih ugovornih odredbi, što dovodi do popgrešnih odluka potrošača. Pozitivnim trendovima u ovoj oblasti mogu svakako doprinijeti savjetovišta za potrošače koja bi na stručan način odgovorila na sve probleme i potrebe potrošača. Takođe, intenziviranje medijskih kampanja koje će kroz raznorazne aktivnosti uticati na edukaciju i podizanje svijesti o potrošačkim pravima i načinu njihovog efikasnog ostvarivanja u praksi, kao i načinu funkcionisanja sistema tržišnog nadzora. Zakon o zaštiti potrošača, kao i svi propisi iz ove oblasti moraju da postanu dio svakodnevnog života građana kako bi bili primjenljivi u praksi.

ZAKLJUČAK

Ovaj Akcioni plan će se sprovoditi u periodu od dvije godine, a njegovu realizaciju pratiće Ministarstvo ekonomije i Uprava za inspekcijske poslove.


MINISTAR
dr Vladimír Kavarić