



Sistem zaštite prava potrošača
u Crnoj Gori – kako dostići evropski nivo zaštite potrošačkih prava u
Crnoj Gori?

- Policy brief -

**Sistem zaštite prava potrošača u Crnoj Gori
– kako dostići evropski nivo zaštite
potrošačkih prava u Crnoj Gori?**

- Policy brief -



Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje

Za izdavača:

mr Zlatko Vujović

Autori:

mr Bojan Božović
mr Nikoleta Đukanović

Pokrovitelj:

Evropska unija



NAPOMENA: Studija je izrađena u okviru projekta "Unapređenje kapaciteta organizacija civilnog društva i sistema zaštite potrošača u Crnoj Gori - ZAŠTITI.ME" koji je finansiran od strane Evropske unije kroz program pretprijetne podrške IPA.

Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost Centra za monitoring i istraživanje i ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

Potrošačka politika u Crnoj Gori i integracija u EU

Crna Gora je na putu ka Evropskoj uniji u obavezi da svoje pravo uskladi sa standardima Evropske unije, a naročito je to neophodno u domenu zaštite prava potrošača. Koliki značaj treba da ima ova materija potvrđuje i Ustav Crne Gore kojim je zajamčena zaštita potrošača.

U Crnoj Gori je od 2014. godine na snazi Zakon o zaštiti potrošača kojim su, u naš pravni sistem, unijete odredbe desetak evropskih direktiva i na taj način je u značajnoj mjeri obezbjeđena gotovo potpuna usklađenost sa pravom Evropske unije. Iako su promjene na polju zaštite potrošačkih prava veoma česte, usklađivanje crnogorske pravne legislative u značajnoj mjeri prati sve te novine.

Ipak glavni problem danas predstavlja međusobna neusklađenost pravnih propisa, neinformisanost građana i insitucija o pravima i obavezama, kao i neadekvatna opremljenost pojedinih institucija za efikasniju primjenu zakonskih obaveza.

Zaštita potrošača u EU

Od samog svog početka, evropsko pravo zaštite potrošača se razvijalo s dvostrukim ciljem: prvo, u cilju dostizanja visokog opšteg nivoa zaštite potrošača i, drugo, u cilju obezbjeđivanja nesmetanog kretanja roba i usluga između država članica, putem uspostavljanja što harmonizovanih pravnih propisa među njima. Iako se potrošačko pravo dugo zasnivalo na načelu minimalne harmonizacije, vremenom je prevladao princip maksimalne harmonizacije koji državama nameće, ne samo minimalni, već i maksimalni nivo zaštite.

Najvažniji izvor potrošačkog prava Evropske unije su direktive. Iako direktive veoma detaljno uređuju materijalno-pravne obaveze država članica u pogledu sprovođenja ovih propisa, njima je ostavljena velika sloboda izbora mehanizama koji najviše odgovaraju njihovim specifičnim nacionalnim pravnim okolnostima.

Danas je na snazi nekoliko desetina ovih izvora koje su države članice u obavezi da primjenjuju. Moguće je primijetiti da su u početku ove direktive regulisale, sa jednim izuzetkom u vidu Direktive o nepravničnim ugovornim odredbama, samo tačno određene vrste potrošačkih ugovora, kod kojih su potrošači posebno ugroženi, kao što su ugovori zaključeni izvan poslovnih prostorija ili ugovor o potrošačkom kreditu. Ipak, u posljednjih par godina, moguće je uočiti tendenciju donošenja direktiva sa znatno širim obimom primjene, koje se ne ograničavaju na samo jednu određenu vrstu ugovora.

Veliki doprinos u zaštiti prava potrošača imao je i Evropski sud u Luksemburgu prilikom „zaštite” osnivačkih akata, ali i uvažavanja poštovanja evropskih direktiva.

Pravno-institucionalni okvir zaštite u Crnoj Gori

Osnov pravnog okvira zaštite potrošača čini Zakon o zaštiti potrošača iz 2014. godine. Ovaj zakon uređuje zaštitu potrošača na sličan način na koji je to uređeno u Evropskoj uniji. Međutim i član 70 Ustava Crne Gore propisuje obavezu zaštite potrošača i obavezu države da štiti od aktivnosti koje štete zdravlju, bezbjednosti i privatnosti potrošača.

Zakon o zaštiti potrošača propisuje sistem zaštite potrošača u Crnoj Gori, koji se oslanja na ulogu nadležnog ministarstva, tržišne i drugih inspekcija, potrošačkih organizacija, sudova i mehanizama za alternativna rešavanja sporova. Važnu ulogu ima i Savjet za zaštitu potrošača.

Ministarstvo ekonomije Crne Gore, kao ministarstvo nadležno za zaštitu potrošača, predlaže Vladi Crne Gore periodične nacionalne programe zaštite potrošača, koje prate akcioni planovi za njihovu implementaciju. Tako su, do sada, usvojena četiri nacionalna programa zaštite potrošača i to: prvi Nacionalni program zaštite potrošača za period 2008-2010. koji je usvojen 2008. godine, zatim drugi Nacionalni program zaštite potrošača za period od 2010 – 2012, usvojen 2010. godine, treći Nacionalni program zaštite potrošača za period 2012 – 2015, usvojen 2012. godine, te Nacionalni program zaštite potrošača za period 2015 – 2018, usvojen 2015. godine. Ovi nacionalni programi sadrže analizu stanja u ovoj oblasti, kao i konkretne mjere i standarde koji se žele postići, dok se akcionim godišnjim planovima utvrđuju aktivnosti, te njihovi nosioci i rokovi za realizaciju. Programi su dominantno orjentisani na ostvarivanje zaštite potrošača u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača, dalje unapređivanje pravnog sistema zaštite potrošača, uključujući institucionalne uslove za uspostavljanje jedinstvenog sistema zaštite potrošača na svim nivoima i jačanje saradnje između subjekata uključenih u sistem zaštite, kao i saradnju sa organizacijama potrošača, zatim na unaprjeđenje zaštite potrošača u pojedinim oblastima, te na obrazovanje i informisanje potrošača.¹ Uz navedene programe, formirane su i komisije za praćenje realizacije Nacionalnih programa zaštite potrošača, koju čine predstavnici ministarstava, nevladinog sektora za zaštitu potrošača i asocijacije privrede, kao i lokalne samouprave.

1 Uprava za inspeksijske poslove, Tržišna inspekcija, rad Komisije za praćenje realizacije Nacionalnog programa zaštite potrošača. Vidjeti više: <http://www.ti.gov.me/linkovi/nacionalni-program?alphabet=lat>, pristupljeno 05. 11. 2017. godine.

Zaštita potrošača u Crnoj Gori: dokle smo stigli?

Iako je nacionalnim programima zaštite potrošača, kao i drugim strateškim dokumentima definisano da zaštita potrošača predstavlja jedno od prioritetnih područja za postizanje boljeg kvaliteta života svih građana, te da se u procesu integracije Crne Gore u EU želi postići usklađivanje standarda zaštite potrošača sa evropskim standardima, u cilju efikasne potrošačke zaštite i funkcionisanja tržišne privrede, pitanje je koliko je zaista crnogorsko potrošačko društvo blizu evropskim standardima.

Naime, osnovni zaključak Evropske komisije, kada je napredak Crne Gore u poglavlju 28 “Zaštita potrošača i zdravlja”, u pitanju jeste: “Crna Gora je umjereno spremna u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. U toj oblasti ostvaren je određeni napredak. Međutim, potrebno je dalje značajno usklađivanje zakonodavstva da bi se postigli standardi EU, naročito kada je riječ o kvalitetu i bezbjednosti, i u oblasti zaštite potrošača”.²

Ono što je nesporno jeste da je proces izgradnje crnogorskog sistema zaštite potrošača još uvijek u toku, te da je, iako je postignut u posljednjih 10ak godina značajan napredak, potrebno još mnogo učiniti na unaprjeđenju politike zaštite potrošača, podizanju svijesti potrošača i jačanju administrativnih kapaciteta za sprovođenje zakona. U ovom smislu, posebno je značajno dalje usklađivanje zakonodavstva sa evropskim standardima i direktivama, poboljšati sprovođenje zakona u praksi, jačati mehanizme vansudskog rješavanja potrošačkih sporova, te osnaživati nevladin sektor u ovoj oblasti.

Politika zaštite potrošača je efikasna samo ukoliko je zasnovana na načelima da svaki potrošač mora da dobije informaciju, savjet i odgovarajuću pravnu pomoć, kako bi ostvario svoja zakonom zagarantovana prava. Mimo pitanja koliko je crnogorski potrošač informisan i edukovan o svojim potrošačkim pravima, postavlja se pitanje koliko je crnogorski potrošač odgovoran. Takođe, još je neizvjesnije pitanje koliko jedan odgovoran potrošač u Crnoj Gori može zaista da ostvari zaštitu svojih potrošačkih prava.

Tokom višegodišnjeg rada CEZAP-a u pružanju pravnih savjeta i pomoći potrošačima, kao i tokom trajanja dvogodišnjeg projekta “Unaprjeđenje kapaciteta organizacija civilnog društva i sistem zaštite prava potrošača u Crnoj Gori”,³ u okviru kojeg su advokati pružali besplatnu pravnu pomoć potrošačima, dok

2 Evropska komisija, Izvještaj o napretku o Crnoj Gori, novembar 2016, 4.28. Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja, str. 90.

3 Projekat „Unaprjeđenje kapaciteta organizacija civilnog društva i sistema zaštite potrošača u Crnoj Gori - ZAŠTITI.ME”, realizuje CeMI u saradnji sa Centrom za zaštitu potrošača u Crnoj Gori (CEZAP), Crnogorskom LGBTQ asocijacijom (Queer Montenegro) i Mrežom za afirmaciju procesa evropskih integracija (MAEIP). Ovaj projekat je finansiran od strane Evropske unije kroz program pretprijetne podrške.

su nosioci projekta preko veb i mobilne aplikacije www.potrosaci.me⁴ primali konkretne žalbe potrošača, zabilježili smo veoma mnogo žalbi građana, kada su u pitanju njihova potrošačka prava.

Shodno našem višegodišnjem istraživanju koje je obuhvatalo analizu sprovođenja zakona u praksi, i to u nekoliko sektora: trgovina, elektronska kupovina, javne usluge, sa posebnim osvrtom na energetski sektor, telekomunikacije i komunalne usluge, bezbjednost hrane, bankarske i finansijske usluge, mogućnosti vanskudskog rešavanja potrošačkih sporova, obrazovanje i informisanje potrošača, uzimajući u obzir i reakcije samih građana kao potrošača, možemo navesti da su najčešći problemi koji se javljaju u crnogorskom sistemu zaštite potrošača, kada potrošač želi da zaštiti svoja potrošačka prava, sljedeći:

- Potrošači imaju veoma nisku svijest o svojim potrošačkim pravima;
- Potrošači teško ostvaruju svoja prava kada je riječ o javnim uslugama kao što su električna enegija, snabdijevanje vodom, telekomunikacione usluge i komunalne usluge;
- Potrošači imaju puno problema zbog nemogućnosti razumijevanja ugovornih odredbi, naročito u oblasti telekomunikacija, finansijskih usluga, energetike;
- Vrlo su česti prigovori na iznose računa za vodu, utrošenu električnu energiju ili telekomunikacione usluge;
- Potrošači su imali pritužbe i na nemogućnost da svoja prava ostvare zbog kolizije odredaba Ustava Crne Gore i Zakona o potrošačima sa jedne strane i Zakona o energetici i propisa u vezi sa njim a sve u kontekstu isključenja sa distributivne mreže. Ovaj problem je naročito izražen ako potrošač plaća nesporni dio duga;
- Potrošači ne mogu da ostvare pravo na izbor snabdjevača električne energije i zbog monopolskog stanja koje je trenutno na snazi;
- Potrošači su bili nerijetko u nemogućnosti da svoja prava iz potrošačkih

4 Veb i mobilna aplikacija www.potrosaci.me, koju administrira CeMI predstavlja prvu mobilnu aplikaciju ovakve vrste u Crnoj Gori koja omogućava građanima da anonimno prijave slučajeve kršenja prava potrošača, uz mogućnost slanja fotografija, audio snimaka i sličnih dokaza za moguće slučajeve kršenja prava potrošača. Osnovni cilj prikupljanja prijava od strane građana je da se izmjeri nivo poštovanja prava potrošača u Crnoj Gori, odredi koja preduzeća, vlasnici i / ili radnici su najmanje svjesni, ili skloni nepoštovanju prava potrošača, ali i da se podigne svijest poslodavaca i građana o negativnim posljedicama takvog ponašanja. Ova aplikacija može omogućiti menadžerima i poslodavcima pojedinih preduzeća da na osnovu mišljenja i komentara građana preduzmu odgovarajuće mjere prema radnicima koji su prekršili Zakon o zaštiti potrošača. Aplikacija je izrađena u okviru projekta „Unaprjeđenje kapaciteta organizacija civilnog društva i sistema zaštite potrošača u Crnoj Gori - ZAŠTITI.ME”.

prava u vezi snabdijevanja električnom energetijom ostvare pred drugostepenim organom;

- Potrošači imaju probleme sa ostvarivanjem prava prilikom kupovine tehničke robe, pa se prijave najčešće tiču lošeg kvaliteta robe, nepoštovanja rokova isporuke ili prekoračenja roka za popravku;
- Vrlo je čest slučaj nepostojanja ili neadekvatno označavanja cijena i dodatnih troškova ili različitih cijena na rafovima u odnosu na one koje se potrošačima naplate na kasi;
- Potrošač u Crnoj Gori se nerijetko susrijeće i sa nepotpunim označavanjem proizvoda, odsustvom uputstava i upozorenja, nerazumijevanjem odredbi o saobraznosti proizvoda i nejasnim uslovima garancije;
- Trgovci nerijetko zloupotrebljavaju zakonske obaveze i izbjegavaju izvršavanje zakonskih obaveza prilikom reklamacija, kojima je i dalje jedini dokaz o kupovini fiskalni račun, iako član 25, stav 2 ZZP-a, navedi da se kupovina proizvoda može utvrditi na osnovu računa o kupljenom proizvodu, ugovora o prodaji, garantnog lista ili na drugi odgovarajući način;
- Takođe, trgovci nerijetko zloupotrebljavaju članove Zakona kojima se definiše rok trgovcu za nesaobraznost robe, budući da je u samom Zakonu nejasno formulisana ova odredba;
- Kada je riječ o bezbjednosti i kvalitetu hrane, najčešće žalbe potrošača se odnose na: loš kvalitet proizvoda, na nehigijenske uslove u radnjama, na neadekvatno skladištenje proizvoda, na istekle rokove i sl;
- Potrošači se svakodnevno susrijeću sa pojavom obmanjujućeg oglašavanja gdje im se putem različitih medija plasiraju proizvodi sa neistinitim tvdnjama iako Zakon izričito zabranjuje oglašavanje proizvoda koji imaju za cilj obmanu potrošača.
- Potrošači su ulagali žalbe i zbog nepoštene trgovačke prakse;
- Potrošači su često izloženi agresivnim metodama prodaje;
- Korisnici finansijskih usluga često nemaju jasne, tačne i razumljive informacije prije podizanja kredita ili pri preduzimanju nekog drugog novčanog ulaganja; Takođe, banke i mikrofinansijske institucije često svjesno ne informišu potrošače, u fazi oglašavanja ili predugovornog perioda, o tome da li je kreditni proizvod prilagođen finansijskom stanju potrošača.

Preporuke

1. Potrebno je sistematično i veoma intenzivno raditi na povećavanju informisanosti građana o potrošačkim pravima, kao i povećavanju informisanosti o mehanizmima koje građani mogu da koriste u ostvarivanju svojih prava;
2. Mimo edukacije potrošača o njihovim pravima, neophodno je edukovati i informisati trgovce i pružaoce usluga o njihovim obavezama, a radi podizanja opšteg nivoa znanja o zaštiti potrošača u Crnoj Gori;
3. Potrebno je unaprijediti institucionalni okvir za edukaciju potrošača kako bi se preciznije definisale obaveze obrazovanja i informisanja potrošača, te kako bi institucije imale jasno definisane nadležnosti i odgovornosti u ovoj oblasti;
4. Potrebno je ojačati ulogu lokalnih vlasti u domenu informisanja građana, te uspostaviti više savjetovaništa za zaštitu potrošača na lokalnom nivou;
5. Potrebno je jačati kapacitete institucijama koje vrše nadzor tržišta ne bi li uticali na trgovce/pružaoce usluga koji svjesno onemogućavaju primjenu potrošačkih prava;
6. Potrebno je što hitnije usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača, kako bi u potpunosti bio usklađen sa direktivama EU, i kako bi se otklonili njegovi nedostaci i zloupotrebe u praksi, posebno kada su u pitanju prava na reklamaciju robe (prava po osnovu kupovine se mogu ostvariti i bez posjedovanja fiskalnog računa), kao i rokovi za odgovornost trgovaca za nesao-braznost robe;
7. Neophodno je uskladiti pravne propise unutrašnje prirode sa Zakonom o zaštiti potrošača;
8. Neophodno je koristiti pravne institute koji su snabdjevaču električne energije na raspolaganju, a na osnovu kojih će potrošač biti dužan da izmiri svoje obaveze a da neće istovremeno ne bude uskraćen za elementarna prava kroz „isključenja sa distributivne mreže”. Snabdjevač se kroz redovnu proceduru naplate dugova može zaštititi od nesavjesnih potrošača i to bez kršenja ljudskih prava i povreda demokratskih procedura;
9. Potrebno je obezbijediti socijalnu zaštitu ugroženih kupaca električne energije;
10. Neophodno je da regulatorna tijela vrše kontinuirani monitoring

nad svim elementima koji su od uticaja na sigurnost (pouzdanost), kvalitet isporuke i na cijenu električne energije;

11. Neophodno je uskladiti sistem funkcionisanja nadležnih organa, kako bi se sudskim i vansudskim djelovanjem obezbjedio viši stepen zaštite potrošača;
12. Neophodno je obezbijediti potpune informacije o cijenama i tarifama elektronskih komunikacionih usluga i promjenama u ponudama i cjenovnicima usluga operatora elektronskih komunikacionih usluga i sprječavanje aktivnosti operatora na uvođenju usluga, za koje nijesu ispunjeni zakonski uslovi, u smislu obaviještenosti korisnika o sadržaju usluge, cijeni i promjeni uslova pružanja usluga;
13. Neophodno je omogućiti izbor crnogorskim potrošačima ili naći neko adekvatno rješenje na osnovu kojih neće postojati samo jednostrani akti od stane JKP-a u pogledu pružanja komunalnih usluga, sa jedne strane i potrošačkih obaveza, sa druge;
14. Neophodno je intenzivnije raditi na edukaciji inspektora u oblasti bezbjednosti hrane i drugih zakona iz oblasti poljoprivrede u cilju efikasnog nadzora nad primjenom zakona iz ove oblasti;
15. Posebno je važno jačati ulogu medija, koji još uvijek ne prepoznaju zaštitu potrošača kao oblast od velikog društvenog značaja;
16. Potrebno je jačati nevladin sektor u ovoj oblasti, te jasno definisati kriterijume i načela doniranja projekata iz oblasti zaštite potrošača;
17. Korisnici finansijskih usluga moraju imati jasne, tačne i razumljive informacije prije podizanja kredita ili pri preduzimanju nekog drugog novčanog ulaganja. Shodno tome, potrebno je raditi na većem nivou informisanosti potrošača, korisnika finansijskih i bankarskih usluga, posebno kada su u pitanju garancije za otplatu kredita;
18. Takođe, potrebno je uticati na banke i mikrofinansijske institucije kako bi povećali nivo informisanosti potrošača, te kako bi potrošači još u fazi oglašavanja dobili standardizovane informacije neophodne za procjenu da li je kreditni proizvod prilagođen finansijskom stanju potrošača;
19. Potrebno je da nadležne institucije usvoje Strategiju finansijske pismenosti potrošača, kao i dalje jačati mehanizme za zaštitu potrošačkih prava uz finansijsko obrazovanje koje potrošačima omogućava donošenje dugoročnih finansijskih planova i odluka;
20. Neophodno je u što skorijem periodu izmijeniti Zakon o zaštiti

potrošača kako bi se rad Arbitražnog odbora učinio funkcionalnim i efikasnim;

21. Neophodno je unaprijediti rad Odbora za vansudsko rješavanje potrošačkih sporova na svakodnevnoj osnovi, te mnogo pažnje posvetiti obučavanju članova Vijeća, te promociji značaja rada Odbora među potrošačima i trgovcima.

O projektu - Unapređenje kapaciteta organizacija civilnog društva i sistem zaštite prava potrošača u Crnoj Gori

Centar za monitoring i istraživanje (CEMI), u saradnji sa partnerima: Centar za zaštitu potrošača u Crnoj Gori (CEZAP), Crnogorskom LGBTQ asocijacijom (Queer Montenegro) i Mrežom za afirmaciju procesa evropskih integracija (MAEIP), u periodu od 18. decembra 2015. godine do 18. decembra 2017. godine realizovao je projekat pod nazivom Unapređenje kapaciteta organizacija civilnog društva (OCD) i sistema zaštite potrošača u Crnoj Gori „ZAŠTITI.ME“. Projekat je finansiran od strane Evropske unije kroz program pretpristupne podrške (IPA).

Cilj projekta je izgradnja kapaciteta OCD-a u razvoju politika i pružanju usluga u oblasti prava potrošača. Takođe, projektom se doprinijelo samom procesu evropskih integracija kroz osnaživanje civilnog sektora koji aktivno učestvuju u društvenom razvoju kreiranjem politika u procesu implementacije projekta. Kroz aktivnosti projekta pružila se podrška zaštiti prava potrošača, povećala svijest potrošača i pripadnika biznis sektora u pogledu njihovih prava i obaveza, ali i pojačalo učešće državnih i lokalnih struktura vlasti i samih građana u kreiranju prigodnog sistema za zaštitu potrošača.

Tokom dvije godine trajanja projekta, realizovane su mnogobrojne aktivnosti i postignuti zavidni rezultati, među kojima su i obuke i treninzi za jačanje kapaciteta manjih NVO, formiranje prve mreže za zaštitu potrošača u Crnoj Gori, pružanje besplatne pravne pomoći potrošačima, razvoj prve veb i mobilne aplikacije za prijavu kršenja prava potrošača www.potrosaci.me, organizovanje intenzivne medijske kampanje za jačanje svijesti građana o njihovim potrošačkim pravima. U okviru projekta publikovana je analiza sudske prakse u zemljama članicama EU i međunarodnim sudovima u oblasti zaštite prava potrošača, pri čemu je sproveden i postupak minigrantiranja. Na konkursu, finansirana su tri najbolja projekta, i to: projekat: “Mladi o sistemu zaštite potrošača”, kojeg je sprovodila NVO “Naša budućnost”, projekat “Pravo da znaš” kojeg je sprovodila NVO CulturOm, i projekat Dokumentarno-edukativni film „Prava potrošača u Crnoj Gori” kojeg je spovodila NVO CEZAM.

Svi partneri na projektu su radili zajedno sa drugim organizacijama civilnog društva i institucijama u cilju postizanja što veće informisanosti građana o njihovim potrošačkim pravima i mogućnostima za saradnju sa Mrežom koja im je obezbijedila pružanje besplatne pravne pomoći od strane licenciranih advokata. Mobilna aplikacija www.potrosaci.me će i u budućem periodu pomoći građanima da budu proaktivni i motivisati ih da prijave moguće kršenje njihovih prava.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85547-60-7
COBISS.CG-ID 34652176



ISBN 978-86-85547-60-7



9 788685 547607 >