



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02- 9072 / 1

Podgorica, 31. avgust 2012. godine

**MINISTARSTVO EKONOMIJE
-n/r ministra, gospodina Vladimira Kavarića-**

Poštovani gospodine Kavarić,

Povodom *Predloga zakona o zaštiti potrošača*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Dopisom Ministarstva finansija, broj: 02-4895/1 od 25. aprila 2012. godine, upoznali smo Vaše Ministarstvo sa primjedbama na tekst *Nacrta zakona o zaštiti potrošača*. Imajući u vidu da u tekstu *Predloga zakona*, koji je dostavljen na ponovno mišljenje, nijesu izvršene suštinske izmjene u odnosu na tekst *Nacrta zakona*, Ministarstvo finansija ostaje pri ranije iznesenom stavu.

U nastavku ukazujemo na prethodno iznesene generalne sugestije:

Odredbe *Nacrta zakona* su rigidne, široko postavljene i na složen način uređuju predmetnu politiku. Ministarstvo finansija cijeni da se mjere zaštite potrošača mogu definisati jednostavnije i sa manje negativnih implikacija na privredu. Shodno definisanim rješenjima *Nacrta zakona*, nijesmo uvjerenja da će se postignuti željeni stepen zaštite potrošača.

S tim u vezi, Ministarstvo finansija predlaže donošenje zakonskog rješenja sa okvirno utvrđenim rješenjima, prilagođenim i razumljivim građanima kao potrošačima. Istovremeno, u cilju efikasnije implementacije *Zakona* i nesmetanog prometa proizvoda na tržištu sugerišemo da se jasnije definišu mjere na način da ne ograničavaju konkurenciju na tržištu i ne povećavaju troškove poslovanja. Povećavanje troškova poslovanja, odnosno veći troškovi privrednih subjekata, u krajnjem dovode do rasta cijena proizvoda i negativnog uticaja na potrošače. Mišljenja smo da se potrošači najbolje štite ne zakonom već tržišnom konkurencijom. Što je tržište otvorenije i konkurentnije, to potrošač ima više izbora i samim tim prodavci imaju više razloga da dobrovoljno zaštite potrošača.

Potrebu zaštite potrošača Ministarstvo finansija podržava, međutim iz *Nacrta zakona* nije jasno koji tip zaštite će se pružiti potrošačima, imajući u vidu član 4, koji utvrđuje odredbu da se „Potrošač ne može odreći prava koja ima na osnovu ovog zakona. Iz navedenog ostaje

da je zabranjeno da se potrošač odrekne zaštite, što navodi da mu se ovom mjerom ograničava sloboda ugovaranja i ličnog izbora.

Imajući u vidu da su navedene mjere utvrđene regulativom Evropske unije, Ministarstvo finansija cijeni opravdanim predviđeno usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa relevantnim direktivama. Međutim, cijenimo da se harmonizacija našeg regulatornog okvira sa mjerama iz regulative Evropske unije, može sprovesti i sa manje negativnih implikacija na privredne subjekte, a u krajnjem i na građane.

Takođe, želimo da napomenemo da su zakoni koji uređuju navedenu oblast, u zemljama regiona, Srbiji i Hrvatskoj, usklađeni sa propisima EU, ali su odredbe istih definisane jednostavnije, jasnije i konciznije.

Istovremeno, predlog za uspostavljanje Savjeta za zaštitu potrošača nije prihvatljiv sa aspekta opredjeljenja za povećanje efikasnosti državne administracije putem, između ostalog i smanjenja broja regulatornih i savjetodavnih tijela. Vlada Crne Gore je kao jedan od svojih prioriteta postavila i regulatornu reformu koja se ogleda u reformi regulacije, broju i načinu funkcionisanja institucija i povećanju efikasnosti zaposlenih u državnoj upravi. Uspostavljanje još jednog novog tijela ne doprinosi uspješnoj realizaciji regulatorne reforme. Istovremeno, uvidom u dostavljeni tekst obrazloženja Nacrta zakona nijesu predočeni benefiti za oblast zaštite potrošača, sa aspekta povećavanja efikasnosti u ovoj oblasti, usljed osnivanja Savjeta.

Napominjemo da Predlog zakona u mnogo slučajeva sputava slobodu ugovaranja i trgovanja direktnim nametanjem šta u ugovorima mora da stoji. Glave III-VII obiluju ovakvim klauzulama i svako zakonsko nametanje specifičnih uslova ugovora je neto gubitak za društvo.

Smatramo da bi primjena navedenog Zakona bila veoma skupa, tj. praktično nemoguća zbog brojnih i detaljnih klauzula koje bi zahtijevale inspekcijske provjere najsitnijih detalja. Na primjer, član 10 stav 1 predviđa da „Roba koja je izložena u prodajnom objektu, a nije namijenjena prodaji, mora biti vidno označena oznakom "nije za prodaju", "uzorak", "ekspонат" i sl." U članu 14 koji definiše isticanje cijene kod prodajnih pogodnosti stoji da „Ako se proizvod prodaje ili nudi po umanjenoj cijeni iz čl. 29 i 30 ovog zakona, trgovac je dužan da čitko, jasno, nedvosmisleno, razumljivo i lako uočljivo za potrošača istakne cijenu koja je važila prije umanjenja i umanjenu cijenu. Ako se cijena iz stava 1 ovog člana promijeni više puta, umanjena cijena se iskazuje u odnosu na najnižu cijenu koja je važila u poslednjih 30 dana.”

Uvažavajući prethodno navedeno, Ministarstvo finansija je mišljenja da predmetnu oblast treba regulisati na način da uključuje minimum rješenja koja zahtijevaju pravila EU, dok bi u ostalom dijelu regulativa tretirala zaštitu potrošača, odnosno ugovornih strana od prevara i obmana.

S poštovanjem,

MINISTAR
dr Milorad Katnić



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo ekonomije

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o zaštiti potrošača

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

- Predloženim zakonom otkloniće se nedostaci uočeni u postojećem zakonu, izvršiti usklađivanje sa relevantnim izvorima prava Evropske unije i omogućiti efikasna zaštita potrošača na tržištu kroz uvođenje obaveza trgovcima koje se odnose na adekvatno informisanje potrošača o robama i uslugama, isticanje cijena, izdavanje računa i davanje prava potrošačima na ulaganje prigovora. Takođe, predlog zakona treba da riješi probleme uočene u praksi koji se odnose na prodajne pogodnosti (sniženje i rasprodaja, akcijska i promotivna prodaja, informisanje i oglašavanje prodajnih pogodnosti i sl), prava potrošača vezana za usluge od javnog interesa, saobraznost robe ugovoru i garanciji, zatim na situacije u kojima mogu biti ugrožena prava potrošača prilikom zaključenja ili ispunjenja ugovora zaključenih na daljinu, ugovora o finansijskim uslugama zaključenim na daljinu i ugovora o turističkim uslugama. Ovim zakonom će se uticati na eliminisanje korišćenja nepoštenih odredbi u ugovorima i nepoštene poslovne prakse. Zakonom se propisuju efikasna pravna sredstva koja su na raspolaganju potrošačima, organizacijama za zaštitu potrošača i državnim organima nadležnim za nadzor na sprovođenjem ovog zakona, a sve u cilju što veće i što efikasnije zaštite prava potrošača. Ovim zakonom se uvodi efikasna kaznena politika čime će se doprinijeti sprečavanju kršenja prava potrošača kao slabije ugovorne strane, kao i pravednijem određivanju kazni.

- Uzrok problema je neusklađenost postojećeg zakona sa pravom Evropske unije u ovoj oblasti i neadekvatna zaštita potrošača prilikom kupovine roba i usluga uslovljena slabijom pregovaračkom pozicijom potrošača prilikom pregovaranja. Uzroci problema su s obzirom na oblast na koju se zakon odnosi višestruki. Kod ugovora sklopljenih van poslovnih prostorija trgovca po pravilu je trgovac taj koji inicira pregovore za zaključenje ugovora, a za koje je potrošač najčešće nepripremljen ili ih ne prihvata i često nije u mogućnosti da uporedi kvalitet i cijenu dobijene ponude sa drugim ponudama. Kod ovog specifičnog načina zaključenja ugovora potrošač je izložen tzv. faktoru iznenađenja. Zbog toga, kod ovog načina zaključenja ugovora potrošač vrlo često ostaje neugodno iznenađen kada primi kupljeni proizvod. Dalje, uzrok problema je i neisticanje cijena, a mora postojati opšta obaveza da se istakne cijena što značajno doprinosi poboljšanju informisanja potrošača kako bi na najjednostavniji način mogao da uporedi i ocijeni cijenu proizvoda i da na bazi jednostavnog upoređivanja napravi izbor. Navedeno nije moguće ako cijene nijesu istaknute jasno, čitko i na vidnom mjestu. Dalje, kao uzrok problema javlja se i to što trgovci prilikom zaključenja ugovora, naročito u slučaju formularnih odredbi, neosnovano uskraćuju osnovna prava potrošača korišćenjem nepravilnih ugovornih odredbi. Uzrok problema je i isporuka robe nesaobrazne ugovoru, kao i neujednačena praksa ostvarivanja prava po osnovu garancije. Uzrok problema je i pitanje uređenja naknade štete potrošaču kada je evidentno da šteta nije nastala samo greškom trgovca.
- Glavna posljedica je ugrožavanje prava i standarda potrošača, kupovina robe lošijeg kvaliteta,

nemogućnost reklamacije i povraćaja robe nesaobrazne ugovorenom kvalitetu, loša informisanost potrošača u dijelu odabira najkvalitetnijih proizvoda, pitanje dostupnosti potrošača osnovnim potrebama (voda, struja i druge usluge od opšteg interesa), loša zaštita prava odnosno ostvarivanje prava potrošača.

- Oštećeni su potrošači. Potrošači kao slabija strana u ugovornom odnosu sa trgovcima su često prinuđeni da kupuju proizvode čiji kvalitet ne odgovara ugovorenoj cijeni, zatim da prihvataju nepošteno odredbe u ugovorima kojima im se uskraćuju osnovna potrošačka prava, a često su žrtve nepošteno poslovne prakse trgovaca i sl.
- Nepostojanje ovog Zakona uzrokovalo bi smanjenje standarda potrošača, pojavu robe lošijeg kvaliteta na tržištu, povećanje broja oštećenih potrošača, značajno smanjenje informisanosti potrošača o svojim pravima u dijelu reklamacije, garancije i prava na povraćaj ili zamjenu robe, kao i prava na raskid ugovora uz povraćaj plaćenog iznosa.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

- Cilj donošenja ovog zakona je podizanje nivoa zaštite prava potrošača na nivo zemalja Evropske unije i razvijenog svijeta. Donošenjem zakona unaprijediće se zaštita potrošača na tržištu, zatim informisanost potrošača o svojim pravima, adekvatnije će se informisati potrošači o robama i uslugama koje se nude i njihovim cijena, preciznije urediti izdavanje računa i davanje prava potrošačima na ulaganje prigovora. Takođe, zakonom će se riješiti problemi uočeni u praksi, a koji se odnose na prodajne pogodnosti (sniženje i rasprodaja, akcijska i promotivna prodaja, informisanje i oglašavanje prodajnih pogodnosti i sl), i prava potrošača vezana za usluge od javnog interesa, saobraznost robe ugovoru i garanciji. Riješiće se i situacije u kojima mogu biti ugrožena prava potrošača prilikom zaključenja ili ispunjenja ugovora zaključenih na daljinu, ugovora o finansijskim uslugama zaključenim na daljinu i ugovora o turističkim uslugama. Ovim zakonom će se uticati na eliminisanje korišćenja nepoštenih odredbi u ugovorima i nepošteno poslovne prakse.

- Navedeni ciljevi su dosljedni sa Nacionalnom strategijom zaštite potrošača za period 2010-2012.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- Glavna i neophodna opcija je usvajanje predloženog zakona. Neregulatorna opcija je dobrodošla u smislu jačanja svijesti potrošača o svojim pravima.
- Izabrana opcija je neophodna zbog obaveze usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa relevantnim izvorima prava Evropske unije, kao i iz razloga što pojedine probleme koji se pokušavaju riješiti ovim zakonom nije moguće riješiti na drugi način osim regulatornom opcijom.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna

konkurencija.

- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Ovaj zakon uticaće prije svega na potrošače, obzirom da će im biti omogućen adekvatan izbor proizvoda ili usluga, kao i bolja informisanost, kako u pogledu kvaliteta, tako i u pogledu cijena proizvoda i usluga, kao i adekvatna zaštita njihovih prava. Ne postoji negativan uticaj zakona.
- Primjena ovog propisa ne donosi nikakve troškove potrošačima. Zakon definiše dodatne troškove za trgovce koji su minimalni i to u pogledu dvojnog isticanja cijena (u slučaju određenih vrsta proizvoda i to samo kod pojedinih objekata što će biti detaljnije regulisano podzakonskim aktom) i kod turističkih usluga za izradu tipskih obrazaca.
- Troškovi koji će nastati kao posljedica donošenja ovog zakona su minimalni u odnosu na uslove koji se stvaraju njegovom primjenom.
- Ovim propisom se podstiče zdrava konkurencija na tržištu, s obzirom da će primjenom ovog zakona trgovci koji prodaju robe i vrše usluge neodgovarajućeg kvaliteta i krše prava potrošača biti podvrgnuti rigoroznim kaznama čime će se steći uslovi za njihovo kvalitetnije poslovanje ili eventualni nestanak sa tržišta Crne Gore.
- Ne postoje biznis barijere i administrativna opterećenja već se ovim zakonom određene obaveze prenose na nevladine organizacije za zaštitu potrošača, kao što je kolektivno vođenje sporova pred sudom, kao i pokretanje sporova prema trgovcima. Takođe, zakon predviđa i vansudsko rješavanje sporova čime se smanjuju sudski troškovi.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

- Potrebna su finansijska sredstva u iznosu od 33.000 Eur-a.
- Potrebno je izdavanje tokom određenog vremenskog perioda, godišnje.
- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Dio neophodnih finansijskih sredstava je obezbijedjen u budžetu za tekuću godinu, a biće planiran i u budžetu za narednu.
- Predviđeno je donošenje novih podzakonskih akata, ali iz istih neće proisteći finansijske obaveze.
- Primjenom zakona ostvariće se prihod za budžet Crne Gore u dijelu naplate novčanih kazni izrečenih za povrede odredbi ovog zakona.

-Iznos izdataka utvrđen je kao zbir izdataka za štampanje udžbenika o podizanju svijesti školske populacije u Crnoj Gori o zaštiti prava potrošača, sredstava za finansiranje rada nevladinih organizacija za zaštitu potrošača i izdataka za rad Arbitražnog odbora. Procjena je urađena na osnovu dosadašnjih troškova. U dijelu prihoda radi se o pretpostavci iznosa izrečenih i naplaćenih kazni na osnovu podataka iz 2011 godine u kojoj je izrečeno 5069 mandatnih kazni u iznosu od 730.885 Eur-a, prekršajnih naloga 740 u iznosu od 154.990 Eur-a, novčanih kazni za počinjene prekršaje izrečenih od ovlašćenih službenika u iznosu od 315.025 Eur-a, kao i 14.958 Eur-a na ime izrečenih troškova postupka (ukupan iznos 1 215 848, 00 Eur-a).

- Od organa koji vodi prekršajni postupak nije bilo moguće dobiti precizan podatak koji dio od ukupnog iznosa od 315.025 Eur-a se odnosi na zaštitu potrošača a koji dio na unutrašnju trgovinu.
- Ne.
- Vidi prethodni odgovor.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

- U izradi Predloga zakona o zaštiti potrošača učestvovali su Marko Baretić, Marijana Lončar Velkova, Aleš Galić i Jadranka Dabović - GIZ AIM eksperti IPA 2009/ AIM Projekat.

- Direktne konsultacije u postupku izrade zakona su obavljene sa nevladinim organizacijama za zaštitu potrošača. U skladu sa Vladinom Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona ("Službeni list Crne Gore", broj 12/12) organizovana je javna rasprava na kojoj su svi zainteresovani subjekti pozvani da daju svoje primjedbe, predloge, mišljenja i sugestije. U okviru javne rasprave organizovana su i tri okrugla stola, u Podgorici, Bijelom Polju i Baru. Na okruglim stolovima su, između ostalih, prisustvovali predstavnici: nevladinih organizacija za zaštitu potrošača, pojedinih crnogorskih preduzeća, udruženje banaka, pojedinih crnogorskih banaka i mikrokreditnih finansijskih institucija, privredne komore, crnogorskih opština, resornih inspekcija itd.
- Prihvaćene su pojedine sugestije vezane za rad Arbitražnog odbora, zatim sugestije u pogledu uslova koje nevladine organizacije za zaštitu potrošača moraju da ispunjavaju ako namjeravaju da podnese kolektivne tužbe za zaštitu prava potrošača tj. da se bave kolektivnom zaštitom prava, kao i sugestije vezane za obaveze trgovca koji se bave pružanjem usluga od javnog interesa da prije pružanja usluge od javnog interesa upoznaju potrošača sa uslovima korišćenja.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Ne postoje prepreke za implementaciju propisa. Postoji mogućnost kvalitetnije implementacije koja se ogleda u većem angažovanju nevladinih organizacija, angažovanju lokalne samouprave, kao i aktivnijeg učešća samih potrošača.
- Edukacija potrošača i trgovaca, štampanje udžbenika i pojačan nadzor nad sprovođenjem zakona.
- Broj prijava potrošača, broj kazni izrečenih za povrede odredbi zakona i povećanje broja učesnika u politici zaštite potrošača.

- Ministarstvo ekonomije i ostali državni organi nadležni za nadzor nad primjenom ovog propisa, kao i nevladine organizacije za zaštitu potrošača.

Datum i mjesto

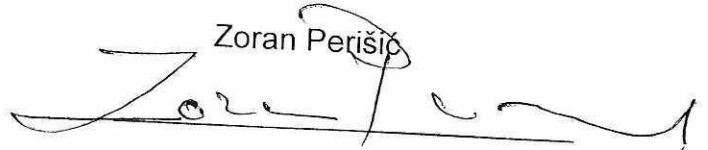
27.07.2012.

Podgorica

Starješina

POMOĆNIK MINISTRA

Zoran Perišić

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Zoran Perišić', written over a horizontal line.