



# SAVJETOVALIŠTE ZA POTROŠAČE U PODGORICI

Studija o modelu saradnje Glavnog grada Podgorica i organizacija potrošača



Finansira  
Evropska unija



Ministarstvo  
javne uprave



fond za aktivno građanstvo  
fund for active citizenship

Zaklada za razvoj lokalne zajednice

Slagalica





## Sadržaj

UVOD.....	2
METODOLOGIJA.....	4
STRATEŠKI OKVIR ZAŠTITE POTROŠAČA.....	4
PRAVNI OKVIR.....	7
INSTITUCIONALNI OKVIR.....	10
Položaj organizacija potrošača.....	12
Položaj lokalnih samouprava.....	15
Saradnja državnih i lokalnih vlasti sa nevladinim organizacijama u oblasti zaštite potrošača.....	16
MODEL SARADNJE ORGANIZACIJA POTROŠAČA I LOKALNIH SAMOUPRAVA.....	19
Postojeći okvir saradnje.....	19
Uporedna praksa.....	21
Republika Hrvatska.....	21
Republika Srbija.....	22
Republika Sjeverna Makedonija.....	23
ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	24



## UVOD

Zaštita potrošača se najbolje ostvaruje na nivou koji je najbliži samim potrošačima, odnosno na lokalnom nivou. Međutim, percepcija važnosti takvog pristupa zaštiti i ostvarivanju osnovnih potrošačkih prava u Crnoj Gori je na niskom nivou. Naime, izgleda da se propušta uvidjeti da se upravo na tom opštinskom nivou presijecaju važne politike za regulisanje tržišta, kao što su politika konkurencije, slobodno kretanje roba i usluga, ali i zakonodavstvo koje se odnosi na lokalnu samoupravu, regulacije različitih sektora (komunalne aktivnosti, oblast saobraćaja, energetike, prostornog planiranja) socijalna politika itd. Ako se to uzme u obzir, položaj potrošača kao korisnika tih javnih usluga nije uvijek u fokusu javnih komunalnih preduzeća (JKP), a nivo njihove svijesti o režimu zaštite potrošača koji je na snazi u zemljama koje prolaze proces pristupanja EU nije adekvatan. Sa druge strane, ni potrošači nijesu dovoljno informisani da u korpus njihovih potrošačkih prava ulaze i opštinske usluge. Kada i jesu upoznati sa tim, često nailaze na prepreke u ostvarivanju tih prava prevashodno jer nijesu upoznati kome tačno treba da se obrate kada su njihova potrošačka prava u domenu komunalnih usluga povrijeđena. U tom smislu, ključna karika su organizacije potrošača koje mogu osnivati savjetovališta na lokalnom nivou, upravo radi adekvatnog prepoznavanja specifičnih problema i potreba sa kojima se potrošači susreću na lokalnom nivou. Na ovaj način potrošači ostvaruju jedno od svojih najvažnijih prava, a to je pravo da se čuje glas potrošača. Ovo pravo podrazumijeva zastupljenost interesa potrošača u procesu donošenja i sprovođenja politike zaštite potrošača, kao i u procesu uvođenja novih proizvoda i usluga na tržištu.

Uprkos navedenom, saradnja između lokalnih samouprava i organizacija potrošača nikada nije ostvarena na odgovarajući način. Nacionalni program zaštite potrošača 2022 – 2024 kao ključne prepreke u sprovođenju politika zaštite potrošača usklađenih sa politikama Evropske unije prepoznaje nepostojanje savjetovališta za potrošače, nizak nivo aktivnosti lokalnih zajednica u zaštiti potrošača, kao i otežan kontakt sa građanima u ruralnim područjima. Ekspertska misija Evropske komisije zadužena za ocjenu ispunjenosti završnog mjerila u pregovaračkom poglavlju 28 u ovoj oblasti je tokom svoje posjete u septembru 2022. godine identifikovala te iste probleme pa je u svom izvještaju<sup>1</sup> formulisala preporuku da Vlada Crne Gore treba da uloži dodatne napore da više angažuje lokalne samouprave u zaštiti potrošača, posebno uključivanjem lokalnih samouprava u CISZP.

Od prvog zakona o zaštiti potrošača iz 2007. godine do danas bila su dva takva pokušaja. Najprije je 2010. godine donesen Plan aktivnosti na podizanju nivoa zaštite potrošača u jedinicama lokalne samouprave, koji je imao za cilj da obezbijedi podizanje nivoa zaštite potrošača, ali isti nije realizovan zbog nedostatka finansijskih sredstava.

---

<sup>1</sup> Izvještaj TAIEX ekspertske Misije o zaštiti potrošača u Crnoj Gori – Ispunjavanje završnog mjerila za Poglavlje 28, novembar 2023. godine

Okvir saradnje lokalnih samouprava i organizacija potrošača pokušao se urediti i šest godina kasnije istoimenim planom ali je i on ostao nedorečen pa ni na taj način nije riješen opisani problem.

Stoga je namjera ove Studije da, u okviru postojećeg ali unaprijeđenog pravnog i institucionalnog okvira, ponudi praktična rješenja za ostvarenje saradnje između organizacija potrošača i Glavnog grada Podgorica. Razlog tome je u činjenici da je pomenutim planovima uvijek bilo predviđeno da jedno od savjetovaništa bude upravo u Podgorici, a pritom i jedina operativna organizacija potrošača – Centar za zaštitu potrošača (CEZAP) ima svoje sjedište u Glavnom gradu.

Ova studija je pripremljena u okviru projekta „Aktivan potrošač je zaštićen potrošač“ koji realizuje Centar za zaštitu potrošača kao dio programa „Podržani=Osnaženi“ (FSTP-For Support To emPowerment) koji realizuje Fond za aktivno građanstvo - fAKT, u partnerstvu sa Zakladom za razvoj lokalne zajednice „Slagalice“ iz Hrvatske, uz finansijsku podršku Evropske unije i kofinansiranje Ministarstva javne uprave.

## METODOLOGIJA

Priprema ovog dokumenta pažljivo je osmišljena, koristeći kombinaciju čvrstih kvantitativnih i kvalitativnih metodologija, studiozno primijenjenih u analizi i sintezi podataka. Prethodno obuhvata:

- Analizu nacionalnog i lokalnog zakonodavstva (zakona i podzakonskih akata), obaveznih uputstava, vodiča, obaveštenja itd.;
- Analizu izvještaja Evropske komisije, Vlade, lokalnih samouprava kao i izvještaja organizacija potrošača;
- Zapažanja iz prakse (analiza uzorka reprezentativnog broja nacrtu zakona, podzakonskih akata i pratećih odluka, kao i komentara Evropske komisije (EK));
- Izvještaje međunarodnih organizacija i/ili donatorskih projekata, kao i nalaze sa misija međunarodnih i domaćih eksperata;
- Detaljnu analizu administrativnih podataka iz javno dostupnih izvora, i
- Dostupna uporedna rješenja

## STRATEŠKI OKVIR ZAŠTITE POTROŠAČA

Potrošačko pravo je dio najvišeg akta EU o ljudskim pravima – povelji Evropske unije o osnovnim pravima, gdje je naglašeno da politika Unije mora da osigura visok stepen zaštite potrošača. U svojoj Novoj strategiji za potrošače, Evropska unija predstavlja viziju politike EU za zaštitu potrošača u periodu od 2020. do 2025. sa fokusom na pet ključnih prioritetnih područja: zelena tranzicija, digitalna transformacija, pravna zaštita i sprovođenje prava potrošača, posebne potrebe određenih grupa potrošača i međunarodna saradnja. Djelotvoran odgovor na sve te prioritete zahtijeva blisku saradnju između EU i država članica te pravilno prenošenje, sprovođenje i izvršavanje čvrstog okvira za zaštitu potrošača koji se razvijao mnogo godina. Zbog toga se u Strategiji iznose prioriteti i ključne mjere koje treba zajedno razvijati na evropskom i nacionalnom nivou. Takve obaveze Crna Gora je preuzela potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i aktivnim angažmanom na ispunjavanju odgovarajućih mjerila u procesu pristupanja koji je potom uslijedio. Naime, u članu 78, konstatuje se da je efikasna zaštita potrošača neophodna kako bi se osiguralo pravilno funkcionisanje tržišne privrede i ova će zaštita zavisiti od razvoja administrativne infrastrukture, kako bi se obezbijedio nadzor tržišta i sprovođenje zakona u ovoj oblasti. U tom smislu, Crna Gora je preuzela obavezu da će podsticati i obezbijediti politiku aktivne zaštite potrošača, u skladu s pravom Zajednice, uključujući veću informisanost i **razvoj nezavisnih organizacija.**

Imajući u vidu prethodno navedeno, a naročito činjenicu da je Crna Gora zemlja kandidat za članstvo u EU evidentna je neophodnost usklađivanja i transponovanja predmetne pravne tekovine u nacionalni sistem i zakonodavstvo. Iz ove neophodnosti, ali i iz potrebe da se unaprijedi i osigura što veći stepen poštovanja potrošačkih prava, te primjene propisa koji se odnose na ovu oblast

pristupa se daljem razvoju predmetne oblasti kroz programski pristup sa jasnom vizijom. Zakon o zaštiti potrošača kao krovni zakon u ovoj oblasti propisuje obavezu izrade trogodišnjih nacionalnih programa, koje prate jednogodišnji akcioni planovi. Na taj način nastoji se utemeljiti strateški pristup daljem razvoju i napretku ove veoma važne oblasti za Crnu Goru kao buduću članicu EU. U tom smislu, ključni strateški dokument u ovoj oblasti je Nacionalni program zaštite potrošača (NPZP). NPZP 2022 – 2024 je, na bazi prethodno sprovedene analize i razmatranja aktuelne situacije u oblasti zaštite potrošača, kao strateški cilj utvrdio unaprjeđenje sistema zaštite potrošača u Crnoj Gori u skladu sa novim izazovima na svjetskom tržištu radi obezbjeđivanja potpunije zaštite potrošača u skladu sa najboljim praksama Evropske unije. Za navedeni trogodišnji period, u cilju doprinosa ostvarenju zadatog strateškog cilja sljedeći operativni ciljevi su prepoznati kao prioritetni:

1. Obezbeđen veći stepen zaštite potrošačkih prava i interesa kroz poboljšanje zakonodavnog okvira
2. Unaprijeđeno znanje i informisanost potrošača i trgovaca o njihovim pravima i obavezama kroz informativno-edukativne aktivnosti
3. Uspostavljanje efikasnog sistema saradnje i koordinacije sa različitim stekholderima značajnim za implementaciju politike zaštite potrošača

U vezi sa istaknutim, naročito treba napomenuti da je jedan od indikatora za postizanje trećeg operativnog cilja predviđeno povećanje broja lokalnih samouprava koje su ostvarile saradnju sa NVO udruženjima koje se, shodno planiranom, trebalo povećati za jedan u prelaznoj godini Plana odnosno ukupno dva na kraju realizacije. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje NPZP 2022 – 2024, za 2022. godinu ne prepoznaje promjene ovog indikatora, a trendovi ukazuju da taj indikator neće biti postignut ni do kraja sprovođenja ovog strateškog dokumenta.

S tim u vezi treba napomenuti da je Nacionalni program, kao krovni dokument politike zaštite potrošača, u potpunosti posvećen postizanju završnih mjerila u poglavlju 28, odnosno prvog mjerila koje se odnosi na zaštitu ekonomskih interesa potrošača. Analizom „Izvještaja o ispunjenosti završnog mjerila za Poglavlje 28“ izrađenom nakon TAIEX ekspertske posjete Crnoj Gori (peer review) može se reći da su ciljevi ove politike u značajnom ostvareni. Naime, u izvještaju se ocjenjuje da je Crna Gora razvila sveobuhvatnu administrativnu strukturu odgovornu za zaštitu potrošača, koja uključuje institucije odgovorne za strateško planiranje i razvoj politike i institucije odgovorne za sprovođenje zakona o zaštiti potrošača. Ova struktura se odnosi na zaštitu ekonomskih interesa potrošača dopunjenu malom, ali efikasnom NVO scenom, kao i specifičnim nevladinim institucijama koje su razvijene ili su pripojene udruženjima privrede, kao što je Odbor za vansudsko rješavanje potrošačkih sporova pri Privrednoj komori Crne Gore.

Sistem je dobro koordinisan kroz snažnu i kompetentnu upravu za inspeksijske poslove i uveden je i održavan dobro izbalansiran pristup proaktivnog



i reaktivnog nadzora nad tržištem. Crna Gora je uložila značajan napor u koordinaciji aktivnosti različitih organa uprave i drugih nevladinih aktera nadležnih za zaštitu potrošača. U okviru ovih nastojanja, stvorena je nacionalna mreža nadležnih organa sa ciljem efikasnije i transparentnije implementacije zaštite potrošača. Značajan dio ove mreže je potpuno funkcionalna onlajn platforma – Centralni informacioni sistem za zaštitu potrošača, povezan sa svakom institucijom odgovornom za zaštitu potrošača, koja svakom potrošaču omogućava lak pristup žalbenim mehanizmima dostupnim u crnogorskom zakonodavstvu o zaštiti potrošača.

Kolektivni postupci su dostupni na osnovu članova 118-130 ZZP po uzoru na relevantne direktive EU. CEZAP - Organizacija za zaštitu potrošača je u proteklih nekoliko godina uspješno pokrenula dva kolektivna postupka protiv banke zbog nepoštenih uslova u njihovim opštim uslovima ugovora. Ono što posebno treba primijetiti u vezi sa ova dva slučaja jeste da su se sudovi svih nivoa u donošenju svojih odluka u značajnoj mjeri oslanjali na sudsku praksu SP EU. Ovo pokazuje da je koncept kolektivne zaštite u potrošačkim sporovima u Crnoj Gori funkcionalan i usklađen sa pravnom tekovinom EU.

Na osnovu ocjene relevantnih nalaza, u pogledu zaštite ekonomskih interesa potrošača, u Izvještaju se navodi da se crnogorskim institucijama prvenstveno savjetuje da ubrzaju zakonodavni proces u cilju transponovanja Direktive (EU) 2019/2161, Direktive 2014/17/EU, Direktiva (EU) 2019/770, Direktiva (EU) 2019/771, Direktiva (EU) 2020/1828, Direktiva (EU) 2015/2302; da je potrebno uložiti dalje napore kako bi se neke od nadležnih institucija adekvatno popunile; da nastavi sa razvojem programa edukacije i obuke u oblasti zaštite potrošača i pronađe dodatna finansijska sredstva za tu svrhu; **jačanje finansijske i logističke podrške nevladinim organizacijama i vansudskim mehanizmima; i da se uloži dodatni napor da se lokalne samouprave više angažuju u zaštiti potrošača, posebno njihovim uključivanjem u Centralni informacioni sistem za zaštitu potrošača.**

U oblasti bezbjednosti proizvoda, crnogorskim institucijama se prvenstveno savjetuje da vode računa o blagovremenoj transpoziciji i implementaciji Uredbe (EU) 2019/1020, jačanju administrativnih kapaciteta organa za nadzor nad tržištem u skladu sa strateškim dokumentima i uspostavljanju Jedinственe kancelarije za vezu u Upravi za inspekcijske poslove na osnovu postojećeg zakonodavstva do primjene Uredbe (EU) 2019/1020.

Dvije su date preporuke osobito važne za potrebe ove studije i one se odnose na jačanje finansijske i logističke podrške nevladinim organizacijama u ovoj oblasti i većem angažmanu lokalnih samouprava u zaštiti potrošača. Naime, u izvještaju se ističe da, iako se crnogorska nevladina scena u oblasti zaštite potrošača svodi na jedno udruženje za zaštitu potrošača, CEZAP se tokom godina pokazao kao otporan i veoma aktivan promoter i zaštitnik prava i interesa potrošača, što najbolje pokazuju nedavni uspjesi u dva kolektivna postupka protiv banke koja posluje na crnogorskom tržištu. Stoga, prepoznajući značaj NVO sek-

tora u razvoju zaštite potrošača, Vlada Crne Gore treba da nastavi da finansijski i logistički podržava NVO sektor u oblasti zaštite potrošača. Nadalje, u izvještaju se ocjenjuje da lokalne samouprave u Crnoj Gori trenutno nisu posebno aktivne u oblasti zaštite potrošača, što stvara značajne probleme potrošačima, posebno onima u ruralnim, teško dostupnim područjima zemlje. Stoga, crnogorska Vlada treba da uloži dodatne napore da više angažuje lokalne samouprave u zaštiti potrošača, posebno uključivanjem lokalnih samouprava u CISZP. Navedene preporuke su se reflektovale u Izvještaju o napretku Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2023. godinu koji podvlači jačanje podrške nevladinom sektoru i jačanje angažovanja lokalne samouprave u oblasti zaštite potrošača kao zahtjev za ispunjenje prvog mjerila za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 28.

## **PRAVNI OKVIR**

Zaštita potrošača je multidisciplinarna oblast koja je primarno uređena Zakonom o zaštiti potrošača kao sistemskim zakonom, ali su odredbe o zaštiti potrošača sadržane u još 50 sektorskih zakona. Crna Gora je donijela svoj prvi Zakon o zaštiti potrošača u maju 2007. godine, što je u to vrijeme označilo veoma važnu fazu u razvoju politike zaštite potrošača u državi. Taj zakon predstavljao je neophodni okvir za unaprjeđenje prava potrošača na zaštitu, tj. prava svih građana Crne Gore i, istovremeno, neophodan uslov za dalji razvoj funkcionalne tržišne ekonomije. Isto kao i 2007. godine, donošenje novog Zakona o zaštiti potrošača (ZZP) u 2014. godini treba posmatrati kao rezultat procesa pregovora sa EU i poštovanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je definitivno glavni razlog za visok stepen usklađenosti domaćih propisa sa pravnom tekovinom EU koja se odnosi na prava potrošača. Kao što je prepoznato u ključnim dokumentima za pregovore između Crne Gore i EU za Poglavlje 28 (tj. Izvještaj o analitičkom pregledu i Pregovaračka pozicija Crne Gore) ZZP je usklađen sa pravnom tekovinom EU o zaštiti potrošača u pogledu osnovnih prava potrošača na zaštitu (tj. stavljanje proizvoda na tržište, isticanje cijena, ugovorne obaveze, nepoštene poslovne prakse itd.), sistema zaštite prava potrošača (tj. sudske i upravne mjere zabrane, mehanizam alternativnog rješavanja sporova), kao i u pogledu određenih aspekata ugovornih odnosa (tj. saobraznosti garancija, prodaja na daljinu, prodaja izvan poslovnih prostorija, nepoštene ugovorne odredbe itd.) kroz koje se posebna zaštita pruža isključivo potrošačima, a ne i drugim učesnicima na tržištu. Zakon je od tada više puta mijenjan zbog potrebe usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije u ovoj oblasti. Tako se Nacrtom novog Zakona o zaštiti potrošača vrši preuzimanje tri (3) direktive, od kojih jedna (tzv. Omnibus direktiva (2019/2161)) izvršava izmjene i dopune u čak četiri postojeće potrošačke direktive (već potpuno preuzete važećim ZZP) koje se odnose na pravila o: isticanju cijene, nepoštenim poslovnim praksama, nepoštenim ugovornim odredbama i prodaji na daljinu, što je

dodatno opravdalo izradu novog zakonskog rešenja. S druge strane, preostalim dvjema direktivama (2019/770 i 2019/771) se potpuno inovira postojeći pravni okvir ugovornih pravila o sabraznosti i pratećih garancija, koji u eri digitalnog okruženja sada ima zasebna pravila za robe i robe sa digitalnim elementom, s jedne, i zasebna pravila za digitalne usluge i digitalni sadržaj, s druge strane.

Radi efikasnije primjene potrošačkog zakonodavstva donesena je Odluka o utvrđivanju liste organa nadležnih za inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona koji sadrži odredbe o zaštiti potrošača. Ovom Odlukom je utvrđena sveobuhvatnija Lista nadležnih organa koja pored inspekcijskih organa sada obuhvata i samostalne organizacije i nezavisna tijela iz sektora finansijskih usluga, telekomunikacija, energetike, medija, vazdušnog saobraćaja i komunalnih usluga sa cilje preduzimanja svih neophodnih mjera koje su na raspolaganju i potrebne da se obezbjedi efikasna zaštita potrošača i tržišna konkurencija poput one na Unutrašnjem tržištu EU. Radi pune spremnosti za direktnu primjenu Regulative (EU) 2017/2394 o saradnji između nacionalnih organa odgovornih za sprovođenje potrošačkog zakonodavstva neophodno je bilo donijeti Odluku o organima nadležnim za inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača ("Sl. list CG", br. 50/15), kako bi se u skladu sa Anexom I Direktive uključili svi organi nadležni za zaštitu potrošača. Vrlo je bitno uočiti da su ovom listom obuhvaćeni i organi lokalne uprave koji preko nadležnih inspekcija, vrše inspekcijski nadzor u ovoj oblasti.

Zaštita potrošača na lokalnom nivou se posebno ostvaruje u oblasti komunalnih usluga čiji su korisnici svi građani. U tom smislu posebno vrijedi istaći da se ovim zakonom naročito uređuju usluge od javnog interesa pa ovaj akt sadrži čitavo jedno poglavlje, u kojem, između ostalog, uređuje i pitanja koja se odnose na komunalne usluge - snabdijevanje vodom, sakupljanje otpada, i usluge prostora za parkiranje. Međutim, imajući u vidu da je zaštita potrošača jedna široka oblast, treba dodati da su ove usluge predmet uređenja sektorskih zakona kao što su: Zakon o komunalnim djelatnostima (ZKD) i Zakon o lokalnoj samoupravi (ZLS) i Zakon o Glavnom gradu, uključujući opštinske propise koje su donijele pojedine opštine. Sa aspekta zaštite potrošača u ovom dijelu posebno su relevantni propisi koji se odnose na javno vodosnabdijevanje, upravljanje komunalnim otpadnim vodama, upravljanje komunalnim otpadom, javni prevoz putnika u gradskim i prigradskim naseljima, održavanje pijaca i održavanje javnih groblja, kapela i krematorijuma i sahranjivanje. S tim u vezi, treba imati u vidu da će odredbe o javnim uslugama iz ZZP biti veoma specifične pravne prirode, i shodno tome njihova primjena biće podređena u odnosu na sektorsko zakonodavstvo o javnim tj. komunalnim uslugama, odnosno po pravilima načela *lex specialis derogat legi generali*; na drugoj strani, u skladu sa ustavnim načelima zakonitosti tj. saglasnosti pravnih propisa, podzakonska akta lokalne samouprave u sektoru komunalnih djelatnosti moraju biti u skladu ne samo sa ZKD, već i sa drugim crnogorskim zakonima - odnosno i sa ZZP.

Kao što možemo primijetiti, u pitanju su oblasti koje su dominantno u

nadležnosti lokalnih samouprava, pa je uspostavljanje kvalitetnih mehanizama zaštite potrošača od presudnog značaja. To je posebno značajno kada se ima u vidu da se, pored navedenih zakonskih propisa, prava potrošača uređuju još i podzakonskim aktima i opštinskim propisima, a naposljetku i opštim uslovima poslovanja pružalaca javnih usluga. Budući da se u posljednjem slučaju radi o tzv. formularnim odnosno tipskim ili ugovorima po pristupu, to su takvi akti podložni postojanju nepoštenih ugovornih odredbi definisanih Zakonom o zaštiti potrošača, kao što se moglo primijetiti i kod presude po kolektivnoj tužbi kojom je konkretna odredba u ugovoru o kreditu oglašena ništavom. Prema tome, aktivnija saradnja lokalnih vlasti i organizacija potrošača od suštinskog značaja.

U tom smislu, posebno treba istaći odredbu člana 35 Zakona o zaštiti potrošača koji predviđa obavezu pružaoca javnih usluga da prilikom promjene cijena zatraže mišljenje organizacija potrošača, što je kontrolni mehanizam kako bi se pravovremeno reagovalo na neke neodgovarajuće promjene kojim se može ugroziti kolektivni interes potrošača. Ovakvo rješenje pruža odgovarajući okvir za saradnju u ovom dijelu, ali je jasno da postoji prostor za njegovo dalje unaprjeđenje o čemu će više riječi biti u dijelu koji se odnosi na institucionalni okvir.

Kako je prethodno navedeno, pored odredaba ZZP-a kojima su uređeni opšti aspekti usluga od javnog interesa postoji i sektorsko zakonodavstvo na centralnom nivou koje uređuje pojedine javne usluge i sadrži određena pravila o zaštiti potrošača koja odgovaraju predmetu koji taj propis uređuje. U tom smislu, ključni sektorski propisi su: Zakon o komunalnim djelatnostima i Zakon o lokalnoj samoupravi.

Zakon o lokalnoj samoupravi kao sistemski zakon u članu 27 stav 1 propisuje da u skladu sa zakonom i drugim aktima opština uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i komunalnog reda. Ovaj zakon uređuje i da skupština opštine utvrđuje visinu opštinskih poreza, taksa i naknada, i da u vršenju poslova iz svog djelokruga donosi statut, odluke i druge akte a da odlukom odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivanju javne službe i odlučuje o drugim pitanjima, opet u skladu sa zakonom i statutom opštine. Posebno važno je istaći da je ovim zakonom propisano i da opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima, obezbjeđuje uslove za zaštitu potrošača.

U odnosu na ovaj zakon, kako je više puta potvrdio Ustavni sud, Zakon o komunalnim djelatnostima je *lex specialis* u oblasti komunalnih djelatnosti i predviđa da su komunalne djelatnosti, između ostalog, i: snabdijevanje vodom, sakupljanje otpada (smeća) i usluge prostora za parkiranje. Zakon o komunalnim djelatnostima predviđa da obavljanje komunalnih djelatnosti uređuje i obezbjeđuje lokalna samouprava (u skladu sa zakonom), i utvrđuje da su komunalne djelatnosti od javnog interesa. Takođe utvrđuje da nadležni organ jedinice lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja poslova u vršenju komunalnih djelatnosti i uslove za korišćenje komunalnih usluga, odnosno komunalnih proizvoda, a naročito prava i obaveze preduzeća, odnosno

preduzetnika koji pruža komunalnu uslugu, i korisnika; uključujući i elemente za formiranje i način naplate naknade za korišćenje komunalnih usluga. Konačno, predviđa da se javni interes u javnom preduzeću za obavljanje komunalne djelatnosti obezbjeđuje davanjem saglasnosti na akte preduzeća kojima se utvrđuje visina naknade za izvršene komunalne usluge.

Propisi na lokalnom nivou generalno se ne bave uređivanjem aspekata zaštite potrošača. Ti propisi, uglavnom, u skladu sa ZKD, propisuju način i uslove organizovanja poslova u vršenju komunalnih djelatnosti, uslove za korišćenje elemenata za formiranje naknade, način njene naplate, obaveze pružaoca i korisnika usluge itd. Sve opštinske odluke o osnivanju odgovarajućih pružaoca i njihovi statuti sadrže odredbe kojima je predviđeno da osnivač tj. skupština opštine odobrava cjenovnik za korišćenje komunalnih usluga. Ova vrsta odredbe zasniva se na članu ZKD-a kojim se obezbjeđuje da se javni interes kod pružalaca komunalnih usluga obezbjeđuje davanjem saglasnosti na akte kojima se utvrđuje visina naknade za izvršene komunalne usluge. S tim u vezi, vrijedi se podsjetiti odredbe člana 36 ZZP, pa su i komunalna preduzeća u obavezi da prethodno pribave mišljenje organizacija potrošača u postupku dobijanja saglasnosti od skupštine opštine.

## INSTITUCIONALNI OKVIR

Krovna institucija je Ministarstvo ekonomskog razvoja, odnosno Direktorat za unutrašnje tržište i konkurenciju, u sklopu koga se nalazi Direkcija za zaštitu potrošača. Ministarstvo je nadležno da prati sprovođenje Zakona o zaštiti potrošača i drugih zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača, odnosno kontinuirano unaprjeđuje zakonodavni okvir, daje prijedloge za unaprjeđenje i razvoj politike zaštite potrošača, predlaže Nacionalni program i prati njegovu realizaciju. Takođe, Ministarstvo pruža podršku i jača saradnju sa udruženjima potrošača, kao i lokalnim samoupravama, te nastoji uticati na unaprjeđenje svijesti potrošača. S druge strane, pružanje pravne pomoći i davanje informacija u slučaju individualnih prigovora je zadatak udruženja potrošača, dok pravosudni organi imaju odlučujuću ulogu u rješavanju potrošačkih sporova i izvršenju potrošačkih propisa.

Najviše tijelo koje ima savjetodavnu ulogu i koje obezbjeđuje određeni stepen saradnje i koordinacije između različitih aktera u čijoj nadležnosti su određena potrošačka prava je Savjet za zaštitu potrošača, koji prati stanje zaštite potrošača na tržištu i predlaže odgovarajuće mjere i aktivnosti; daje mišljenja o potrebi izmjena i dopuna postojećih i donošenje novih propisa u oblasti zaštite potrošača i razmatra nacрте propisa koji se donose u ovoj oblasti; učestvuje u izradi Nacionalnog programa i saraduje u pripremi Akcionog plana, prati realizaciju i učestvuje u pripremi godišnjeg izvještaja o realizaciji Nacionalnog programa i predlaže određene mjere za: zaštitu zdravlja, bezbjednosti i ekonomskih interesa potrošača, unaprjeđenje pravne zaštite, unaprjeđenje informisanja i obrazovanja, kao i za podizanje svijesti o značaju zaštite potrošača. Predsjednika i ostale čla-

nove Savjeta imenuje Vlada, na period od četiri godine. Stručne i administrativne poslove za Savjet obavlja Ministarstvo. Savjet za zaštitu potrošača je formiran u decembru 2022. godine, i od tada su održane tri sjednice. Značaj ovog tijela prepoznaje i Evropska komisija koja je u Izvještaju o napretku za 2023. godinu istakla da Crna Gora treba da obezbijedi jačanje uloge i efektivnosti Savjeta za zaštitu potrošača. Savjet okuplja i druge institucije i organe uprave koji učestvuju u implementaciji politika iz ove oblasti, a koje i sam ZZP prepoznaje kao nosioce zaštite potrošača kao što su Uprava za inspeksijske poslove, Uprava za bezbjednost hrane, Centralna banka Crne Gore, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agencija za nadzor osiguranja, Agencija za elektronske medije, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo javne uprave, doskorašnje Ministarstvo kapitalnih investicija, ali i predstavnike Nacionalne turističke organizacije Crne Gore, Pravnog i Ekonomskog fakulteta, Centra za zaštitu potrošača i Zajednice opština Crne Gore. Gotovo sve institucije koje imaju svoje predstavnike u ovom tijelu i aktivno učestvuju u sprovođenju akcionih planova za realizaciju Nacionalnog programa zaštite potrošača.

Poseban značaj za sprovođenje potrošačkog zakonodavstva ima mreža nadležnih organa koja je zaokružena donošenjem Odluke o utvrđivanju liste organa nadležnih za inspeksijski nadzor nad sprovođenjem zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača i pokrenuta je 2021. godine sa ciljem rješavanja nekoliko problema uočeni u praksi koji su ometali efikasnu zaštitu potrošača, a to su: slaba svijest potrošača o svojim pravima, fragmentarni sistem žalbenog mehanizma (svaki organ ima svoj mehanizam), složen zakonski okvir ZP, koji obuhvata više od 50 zakona koji se bave zaštitom potrošača, kao i sukob nadležnosti među organima. Formiranje Mreže je u skladu sa Uredbom 2017/2394. Mrežu čine iste institucije koje čine i sastav Savjeta. Formiranje Mreže i funkcionalnosti njenog sastavnog elementa – Centralnog informacionog sistema za zaštitu potrošača omogućile su ciljane zajedničke akcije tržišnog nadzora, uključujući sve učesnike u Mreži. U periodu od 11. novembra 2021. godine, kada je CISZP pokrenut, do 13. jula 2022. godine, preko CISZP-a je primljeno ukupno 1.367 prijava potrošača (626 žalbi, 120 upita, 621 inicijativa). Od ukupnog broja prijava potrošača, 34 se ne odnose na zaštitu potrošača i poslate su nadležnim organima. Od preostalih 1.333 prijava, 1.130 (82,7%) se odnosilo na inspekcije u okviru UIP. Od 524 žalbe upućene inspektoratima UIP, 87% je riješeno do 13. jula 2022. godine, 60,7% u korist potrošača, 19,7% je odbačeno kao neosnovano, a potrošači su upućeni da pokušaju da riješe problem pred nadležnim sudovima. U 17,1% slučajeva potrošači su povukli svoje prigovore. Od 80 upita upućenih UIP, do 13. jula 2022. potrošači su dobili odgovore u 96,25% slučajeva.

## Položaj organizacija potrošača

Pozicija organizacija potrošača u nacionalnom sistemu zaštite potrošača je primarno određena Zakonom o zaštiti potrošača i Nacionalnim programom zaštite potrošača. Shodno navedenom, organizacije potrošača su članom 152 ZZP određene kao nosioci zaštite potrošača zajedno sa drugim institucijama koje su dužne da međusobno sarađuju. U članu 164 je propisano da, radi zaštite svojih prava i interesa, potrošači mogu osnivati organizacije potrošača, kao i da one mogu da se udružuju u saveze radi boljeg uticaja na politiku zaštite potrošača, kao i radi predstavljanja i učešća u organima i organizacijama na državnom i/ili lokalnom nivou i međunarodnim organizacijama potrošača. Zakonom se dalje propisuju uslovi koje organizacije moraju ispunjavati, uključujući i obavezu upisa u odgovarajući registar. Tu su još i pravila kojima se obezbjeđuje nezavisnost ovih organizacija u odnosu na trgovce i organe vlasti na državnom i lokalnom nivou, kao i pravila o finansiranju. Radi boljeg razumijevanja položaja ovih organizacija u sistemu, posebnu pažnju treba posvetiti aktivnostima koje su precizirane u članu 165 ZZP. U tom smislu, organizacija potrošača sprovodi sljedeće aktivnosti:

- 1) obavještava i savjetuje potrošače sa ciljem informisanja i edukacije o njihovim pravima i obavezama, pomaže potrošačima u rješavanju sporova sa trgovcima i štiti kolektivne interese potrošača, u skladu sa ovim zakonom;
- 2) vodi evidencije o primljenim prijavama potrošača i postupcima preduzetim za njihovo rješavanje;
- 3) daje primjedbe i predloge u postupku donošenja propisa koji se odnose na oblast zaštite potrošača učešćem u javnoj raspravi;
- 4) učestvuje u pripremi Nacionalnog programa i njegovoj realizaciji;
- 5) ispituje i vrši uporedne analize proizvoda preko imenovanih, odnosno ovlašćenih organizacija, odnosno imenovanih organizacija za ocjenjivanje usaglašenosti, u skladu sa zakonom, uz obavezno saopštavanje rezultata javnosti;
- 6) sarađuje sa odgovarajućim domaćim i međunarodnim organima i organizacijama koje se bave zaštitom potrošača;

Kako je ovdje i istaknuto, organizacije potrošača imaju naročito važnu ulogu u zaštiti kolektivnih interesa potrošača, budući da su ovlašćene na pokretanje sudskog postupka te zaštite (aktivna legitimacija). Imajući u vidu značaj i osjetljivost tih postupaka, zakonodavac je propisao dodatne uslove koje organizacije moraju ispunjavati da bi mogle podnijeti kolektivnu tužbu koje se primarno odnose na nezavisnost i kadrovske resurse. Direktiva 2020/1828 o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača proširuje opseg kolektivne zaštite na kompenzatorne zahtjeve, i ova je direktiva u fazi transponovanja u nacionalno zakonodavstvo kroz izradu Nacrta zakona o kolektivnim tužbama koja je u toku. Ova direktiva naročito ističe neophodnost jačanja kapaciteta organizacija potrošača kako bi mogle uzeti aktivnog učešća i pokrenuti

ove postupke radi zaštite kolektivnih interesa potrošača primarno od nepoštenih poslovnih praksi i nepoštenih ugovornih odredbi. Tako se u preambuli direktive ističe da bi, uzimajući u obzir činjenicu da se predstavničkim tužbama štiti javni interes zaštitom kolektivnih interesa potrošača, države članice trebale zadržati ili preduzeti mjere kako bi osigurale da kvalifikovani subjekti nijesu onemogućeni podnositi predstavničke tužbe na osnovu ove Direktive zbog troškova povezanih s postupkom. Takve bi mjere mogle uključivati ograničavanje primjenjivih sudskih ili administrativnih taksi, davanje pristupa pravnoj pomoći za kvalifikovane subjekte ako je to potrebno ili osiguravanje javnog finansiranja za kvalifikovane subjekte radi podnošenja predstavničkih tužbi, uključujući strukturnu podršku ili druga sredstva podrške.

Nadovezujući se na prethodno treba napomenuti da je jedina aktivna organizacija potrošača u Crnoj Gori – Centar za zaštitu potrošača Crne Gore (CEZAP) do sada, uspješno pokrenula dva postupka kolektivne zaštite prava potrošača po važećem zakonodavstvu koje predviđa izricanje mjera zabrane. Postupak po kolektivnoj tužbi koji je CEZAP pokrenuo protiv CKB Banke okončan je pravosnažnom presudom kojom je usvojen tužbeni zahtjev. Naime, Viši sud je potvrdio prvostepenu presudu Osnovnog suda kojom je utvrđeno da je Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica (CKB banka), članica OTP Grupe, ovoga puta postupala suprotno članu 102 Zakona o zaštiti potrošača, čime je ponovo povrijedila kolektivna prava potrošača. CKB je narušila kolektivne interese i prava potrošača (postojećih i potencijalnih clijenata) jer svojom Listom uslova za kredite za fizička lica predviđa da je potrošač dužan da plati naknadu (proviziju) za obradu kredita u iznosu od 1 % do 1.7% od ukupnog iznosa kredita, zavisno koja vrste kredita je u pitanju. Time po Osnovnom sudu u Podgorici, i ako CEZAP načelno nije sporio da banka ima pravo da naplati naknadu za obradu kredita, CKB banka određuje ovu naknadu u Listi uslova za kredite za fizička lica na način koji je suprotan načelu transparentnosti i to u mjeri da takve odredbe kod ugovora o kreditu predstavljaju nepoštenu ugovornu odredbu u smislu člana 102 Zakona o zaštiti potrošača, budući da, suprotno načelu savjesnosti i poštenja, dovodi do neravnoteže u pravima i obavezama ugovornih strana. Prethodno, u postupku protiv iste banke koji je okončan prvom pravosnažnom presudom po kolektivnoj tužbi u Crnoj Gori, tužena je izjavila reviziju koja je Rješenjem Vrhovnog suda Rev.br 55/22 od 27.X 2022. godine odbačena kao nedozvoljena, pa je ova odluka postala konačna. Ovom presudom utvrđeno je da je da je Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica (CKB banka) povrijedila čl. 23. st. 2 Zakona o potrošačkim kreditima, čime je ujedno povrijedila kolektivna prava potrošača na štetu potrošača.

Kako je pomenuto, NVO scena u oblasti zaštite potrošača je prilično mala i u stvarnosti je čini samo jedno operativno udruženje za zaštitu potrošača, CEZAP – Centar za zaštitu potrošača Crne Gore, aktivno od 1999. godine. Ipak, tokom godina CEZAP je izrastao u respektabilno, prepoznatljivo, istrajno i veoma aktivno udruženje koje trenutno ima 90 članova i 3 stalno zaposlena lica. Posluje iz



iznajmljenih prostorija u centru Podgorice uz određenu finansijsku pomoć Glavnog grada Podgorica. Finansijska sredstva potrebna za redovne aktivnosti najčešće se stiču iz fondova Evropske unije i drugih raspoloživih fondova, iako je CEZAP u protekle dvije godine finansijski pomagala država, kroz projektno finansiranje, odnosno finansiranje pojedinih projekata od javnog interesa. Međutim, kako je naglasila predsjednica CEZAP-a, CEZAP često radi na pro bono osnovi.

CEZAP je aktivan u različitim oblastima zaštite potrošača: pomoć i podrška potrošačima, edukacija i informisanje potrošača, razvoj zakonodavstva u oblasti zaštite potrošača, saradnja sa drugim zainteresovanim stranama u oblasti zaštite potrošača i umrežavanje sa međunarodnim organizacijama. CEZAP je posebno aktivan u savjetovanju i pomaganju potrošačima. U okviru ove aktivnosti, CEZAP prima žalbe potrošača, savjetuje potrošače u rješavanju njihovih problema, upućuje žalbe potrošača nadležnim organima, posreduje između potrošača i trgovaca u cilju rješavanja njihovog spora. Potrošači mogu da dođu do CEZAP-a putem njihove veb stranice, e-maila, redovne pošte, telefonom ili lično, u CEZAP-ovim prostorijama. CEZAP je 2022. godine primio ukupno 1147 pritužbi potrošača; 225 lično, 531 preko telefona, 391 online. Prigovori su se uglavnom ticali neusaglašenosti robe i usluga (821 pritužba), javnih usluga (267 pritužbi), bankarskog sektora (20 pritužbi), turizma (16 pritužbi), online trgovine (14 pritužbi), navođenja cijena (9 pritužbi)<sup>2</sup>. U 2023. godini, primljeno je 1112 pritužbi i žalbi potrošača od kojih su i u ovom izvještajnom periodu dominantne oblasti nesaobraznosti roba (418 zahtjev, i javnih usluga (219 žalbi)<sup>3</sup>.

CEZAP redovno učestvuje u radnim grupama za izradu zakona i podzakonskih akata iz oblasti zaštite potrošača. Predstavnici CEZAP-a učestvovali su u radnoj grupi koja je izradila ZZP i sve druge izmjene i dopune ovog zakona, radnoj grupi za izradu ZPK i njegovih izmjena i dopuna, kao i drugih sektorskih zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača. Pored toga, CEZAP aktivno doprinosi sprovođenju politike zaštite potrošača, učestvujući, kao redovni član, u međusektorskoj vladinoj radnoj grupi zaduženoj za izradu i praćenje sprovođenja Nacionalnog programa zaštite potrošača, kao i učesćem u radu radne grupe za pregovore sa EU u poglavlju 28 – Zaštita potrošača i zdravlja. CEZAP je takođe imenovao polovinu članova u Odboru za vansudsko rješavanje sporova. Kao zainteresovana strana, ova organizacija posebno blisko saraduje sa MER, UIP i drugim državnim i regulatornim agencijama nadležnim za zaštitu potrošača.

Promovišući prava potrošača, CEZAP je 2021. godine pokrenuo saradnju sa trgovcima, pokrenuvši inicijativu „Fer sa potrošačem“. Ovo je dobrovoljna inicijativa kojoj zainteresovani trgovci mogu slobodno da pristupe. U okviru ove inicijative, CEZAP je kreirao Kodeks „Fer sa potrošačem“ u kome su pobrojane obaveze trgovaca, a trgovcima koji ispunjavaju uslove predviđene Kodeksom biće dodijeljen sertifikat „Fer sa potrošačem“.

---

2 Izvještaj o radu Centra za zaštitu potrošača za 2022. godinu

3 Izvještaj o radu Centra za zaštitu potrošača za 2023. godinu

Kodeks je napravljen na osnovu ZZP i ISO standarda 10001 o upravljanju kvalitetom i ISO standarda 26000 o društvenoj odgovornosti. Do sada su ovaj sertifikat dobile tri kompanije u Crnoj Gori: Sincommerce doo, Mercator-CG doo i MPM doo, dok je Crnogorski Telekom AD u postupku sertifikacije.

## Položaj lokalnih samouprava

Zaštitu potrošača najbolje je ostvariti na nivou koji je najbliži potrošačima, odnosno na lokalnom nivou. Upravo iz tog razloga, baš kao što je to slučaj i sa organizacijama potrošača, tako su i lokalne samouprave prepoznate kao nosioci zaštite potrošača i imaju istu dužnost saradnje sa ostalim organima i institucijama u cilju sprovođenja politike zaštite potrošača i njenog unaprjeđenja. Ulogu lokalnih samouprava zakonodavac je precizirao u članu 163 Zakona o zaštiti potrošača, pa je tako propisano da su jedinice lokalne samouprave dužne da učestvuju u zaštiti potrošača na svom području preduzimanjem mjera i aktivnosti iz svoje nadležnosti, a naročito da:

- 1) podstiču djelovanje organizacija potrošača, posebno organizovanje savjetovališta za potrošače, radi boljeg informisanja, savjetovanja i edukacije potrošača u cilju ostvarivanja njihovih prava i interesa;
- 2) planiraju aktivnosti u oblasti zaštite potrošača na svom području u skladu sa politikom zaštite potrošača;
- 3) učestvuju u realizaciji Nacionalnog programa i Akcionog plana i dostavljaju Ministarstvu izvještaj o realizaciji Akcionog plana, u roku od 30 dana od isteka roka na koji je Akcioni plan donesen;
- 4) dostavljaju Ministarstvu godišnji izvještaj o sprovođenju politike zaštite potrošača na svom području, najkasnije do 31. januara tekuće za prethodnu godinu;
- 5) vrše i druge poslove utvrđene zakonom.

Jedinice lokalne samouprave pomažu rad organizacija potrošača naročito obezbijediavanjem prostora i drugih uslova za njihov rad.

Međutim, lokalne samouprave u Crnoj Gori trenutno nisu posebno aktivne u oblasti zaštite potrošača, što stvara značajne probleme potrošačima, posebno onima u ruralnim, teško dostupnim područjima zemlje. Stoga je u izvještaju peer review misije Evropske komisije i istaknuto da Vlada Crne Gore treba da uloži dodatne napore da više angažuje lokalne samouprave u zaštiti potrošača, posebno njihovim uključivanjem u CISZP.

Kada je u pitanju Glavni grad Podgorica, poslovi koji se odnose na zaštitu potrošača povjereni su Sekretarijatu za preduzetništvo i investicije. Sekretarijat, između ostalog, vrši poslove uprave koji se odnose na: praćenje i sprovođenje zakona i propisa donesenih na osnovu zakona u oblasti regionalnog razvoja; turizma; zanatstva; trgovine; preduzetništva, rada u dijelu radnog vremena; kontrole državne pomoći; **zaštite potrošača**; izjašnjavanje na nacрте i predloge

zakona, drugih propisa i planskih dokumenata u ovim oblastima, kao i izradu i sprovođenje programa rada Sekretarijata, programa i planova podsticaja razvoja preduzetništva, **zaštite potrošača**, drugih programskih i planskih akata iz okvira nadležnosti organa; sprovođenje lokalnog strateškog plana, plana integriteta i drugih planova i programa Glavnog grada iz djelokruga organa; praćenje i sprovođenje državnih planskih akata u okviru nadležnosti organa itd.

Međutim, analizom relevantnih propisa i strateških dokumenata Glavnog grada nismo naišli na odgovarajući program ili plan za podsticaj razvoju zaštite potrošača. Prethodno pomenuta obaveza pružanja podrške organizacijama potrošača se realizuje upravo preko navedenog Sekretarijata, i u prethodnim godinama ta podrška je bila na nivou od 2.000 eur godišnje.

## **Saradnja državnih i lokalnih vlasti sa nevladinim organizacijama u oblasti zaštite potrošača**

Kontinuirana podrška iz budžeta projektima i programima NVO jedan je od najvažnijih aspekata unaprjeđenja podsticajnog okruženja za njihovo djelovanje. Uvođenjem novog modela finansiranja, kroz izmjene i dopune Zakona o nevladinim organizacijama iz 2017. godine, ostvarena je povezanost između strateških ciljeva u oblastima od javnog interesa sa aktivnostima nevladinih organizacija, koja je usmjerena na kvalitetnu i učinkovitu implementaciju javnih politika. Strateški pristup u planiranju rezultira racionalnim kanalisanjem budžetskih sredstava na aktivnosti kojima će se ostvariti konkretni, vidljivi benefiti po ciljne grupe i krajnje korisnike. Izmjenama i dopunama Zakona prvi put je utvrđen minimalni procenat od 0,5% tekućeg budžeta koji će se u ove namjene izdvajati na godišnjem nivou, odnosno najmanje 0,3% za oblasti od javnog interesa, 0,1% za oblast zaštite lica sa invaliditetom, najmanje 0,1% za kofinansiranje EU projekata. Ministarstvo javne uprave svake godine, u martu, na svojoj internet stranici objavljuje javni konkurs za raspodjelu sredstava za kofinansiranje projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije. Postupak i način kofinansiranja projekata i programa NVO podržanih iz fondova Evropske unije propisani su Uredbom o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije.

Članom 32 Zakona o nevladinim organizacijama kao oblast od javnog interesa prepoznata je zaštita potrošača. U skladu sa tim, nakon sprovođenja sektorske analize i utvrđivanja prioriternih oblasti iz člana 32a ovog zakona, resorno Ministarstvo nadležno za poslove zaštite potrošača objavljivalo je javne konkurse u više navrata raspisivalo konkurse u ovoj oblasti. I dok 2019. godine nije vršena raspodjela jer jedini projekat koji je bio prijavljen po javnom konkursu nije bio ocijenjen sa potrebnim brojem bodova od strane dva nezavisna procjenjivača, u narednim godinama situacija se mijenja kako u pogledu broj podržanih projekata, tako i u dijelu izdvojenih finansijskih sredstava. Shodno tome, i u skladu sa raspoloživim budžetom, 2021. godine finansirana su četiri projekta

ukupne vrijednosti 21.800 eur<sup>4</sup>, u 2022. godini pet projekata ukupne vrijednosti 38.060,60 eur, dok je u 2023. godini podržano šest projekata ukupne vrijednosti 37.551,80 eur<sup>5</sup>. Podržani projekti su se mahom odnosili na izradu i promociju edukativnih materijala i multimedijalnih sadržaja za potrošače, pružanje besplatne pravne pomoći u vidu konsultacija, sastavljanja prigovora i žalbi za potrošače, kao i izradu dokumenata praktične politike radi unaprjeđenja stanja u ovoj oblasti.

Kada su u pitanju lokalne samouprave, odnosno konkretno Glavni grad Podgorica, okvir saradnje sa nevladinim organizacijama ostvaruje se kroz ključne propise u ovoj oblasti a to su: Odluka o saradnji i partnerstvu Glavnog grada i nevladinih organizacija; Odluka o osnivanju Savjeta za saradnju Glavnog grada i nevladinih organizacija; Odluka o uslovima i postupku finansiranja projekata i programa nevladinih organizacija, a za potrebe ovog rada naročito je važna Odluka o davanju na korišćenje imovine u vlasništvu Glavnog grada bez naknade.

Odlukom o saradnji utvrđuju se uslovi, način i postupak ostvarivanja saradnje i partnerstva organa i organa uprave Glavnog grada sa nevladinim organizacijama u izradi planova razvoja lokalne samouprave, programa i planova za pojedine upravne oblasti, budžeta i opštih akata kojim se utvrđuju prava i obaveze građana i druga pitanja od značaja za saradnju i partnerstvo Glavnog grada i nevladinih organizacija. Pod saradnjom u smislu ove odluke smatra se informisanje nevladine organizacije o radnoj verziji akta, njegovom nacrtu i predlogu, izvještaju o radu nadležnog organa i javnih službi koje osniva Glavni grad i drugim aktima i izvještajima značajnim za nevladinu organizaciju. Pod partnerstvom u smislu ove odluke smatra se učešće predstavnika nevladine organizacije u radu radne grupe i drugog oblika rada organizovanog radi izrade akta, kao i drugi oblici partnerstva propisani ovom odlukom. Osim navedenih oblika saradnje i partnerstva, odlukom je propisano da nevladina organizacija može menadžeru Glavnog grada podnijeti predlog projekta koji želi da kandiduje kod donatora, radi davanja preporuke, a nevladina organizacija koja ima sjedište i obavlja djelatnost na teritoriji Glavnog grada može Gradonačelniku Glavnog grada podnijeti predlog za zajedničko apliciranje Glavnog grada i nevladine organizacije kod donatora i/ili zajedničku realizaciju određenog projekta.

Kada je u pitanju finansiranje projekata nevladinih organizacija ono se sprovodi u skladu sa Odlukom o uslovima i postupku finansiranja projekata nevladinih organizacija. Shodno ovoj Odluci, raspodjela sredstava se vrši putem Javnog konkursa koji se raspisuje u roku od 45 dana od dana stupanja na snagu Odluke o budžetu Glavnog grada i koji je otvoren 30 dana od dana objavljivanja. Prije raspisivanja konkursa za dodjelu sredstava Savjet za saradnju lokalne samouprave i nevladinih organizacija dužan je da održi konsultativni sastanak sa zainteresovanim nevladinim organizacijama o utvrđivanju prioriteta oblasti.

---

4 Izvještaj o realizaciji javnih konkursa i odobrenih projekata u skladu sa Zakonom o nevladinim organizacijama u 2021. godini

5 Izvještaj o realizaciji javnih konkursa i odobrenih projekata u skladu sa Zakonom o nevladinim organizacijama u 2022. godini

Savjet i organi lokalne uprave, prije raspisivanja konkursa za raspodjelu sredstava, predlažu prioritetne oblasti u kojima će se za tu godinu pružiti finansijska podrška za realizaciju projekta. Na osnovu podnijetih predloga organa lokalne uprave i Savjeta, gradonačelnik Glavnog grada donosi odluku o utvrđivanju prioritetnih oblasti u kojima će se za tekuću godinu pružati finansijska podrška za realizaciju projekta u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu budžeta. Nakon tako sprovedenog postupka, raspisuje se javni konkurs u prethodno utvrđenim prioritetnim oblastima.

S tim u vezi, neophodno se osvrnuti i na Odluku o osnivanju Savjeta za saradnju Glavnog grada i nevladinih organizacija. Savjet za saradnju Glavnog grada i nevladinih organizacija je savjetodavno i stručno radno tijelo Skupštine Glavnog grada, a ovom se odlukom utvrđuju njegova prava i dužnosti, sastav, uslovi, način i postupak imenovanja članova Savjeta i druga pitanja od značaja za njegov rad. Nadležnosti ovog Savjeta su jako važne pa tako ovo tijelo:

- daje mišljenja na nacрте propisa, odnosno strateških i drugih akata koji se odnose na rad i razvoj nevladinih organizacija u Glavnom gradu u cilju unaprijeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija;
- daje mišljenja u vezi sa primjenom propisa, odnosno strateških i drugih dokumenata koji se odnose na rad i razvoj nevladinih organizacija u Glavnom gradu;
- daje inicijative za donošenje novih ili izmjenu i dopunu važećih propisa radi stvaranja boljeg normativnog i institucionalnog okvira za rad nevladinih organizacija;
- daje mišljenje na odluku o utvrđivanju prioritetnih oblasti u kojima će Glavni grad finansirati projekte nevladinih organizacija u skladu sa posebnom odlukom Skupštine kojom se uređuje finansiranje projekata nevladinih organizacija;
- razmatra sva pitanja od značaja za rad i djelovanje nevladinih organizacija u Glavnom gradu.

Polazeći od ranije pomenutog člana 27 stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi i propisane obaveze opština da, u skladu sa zakonom i drugim propisima, obezbjeđuju uslove za zaštitu potrošača, vrlo je važno ovdje pomenuti i Odluku o osnivanju Savjeta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave Glavnog grada. Savjet preduzima mjere za unapređenje rada lokalne samouprave. U ostvarivanju svojih prava i dužnosti Savjet može podnositi inicijativu za donošenje, izmjene i dopune zakona i drugih propisa kojima se uređuje lokalna samouprava, slobode i prava građana Glavnog grada, položaj, prava i dužnosti Glavnog grada, kao i predlog za zaštitu Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti Glavnog grada, zaštitu sloboda i prava lokalnog stanovništva i podizanje nivoa kvaliteta javnih usluga. Član ovog Savjeta je i predstavnik nevladinih organizacija.

Naposljetku, treba istaći da je Glavni Grad Podgorica jedna od rijetkih loka-

Inih samouprava koja je na sjednici Skupštine održanoj 1. oktobra 2019. godine, donijela Odluku o davanju na korišćenje imovine u vlasništvu Glavnog grada bez naknade. Ovom odlukom uređuju se uslovi, kriterijumi i način davanja na korišćenje nepokretne imovine Glavnog grada nevladinim organizacijama i fizičkim licima bez naknade, uslovi i način davanja pokretne imovine bez naknade, kao i druga pitanja od značaja za korišćenje imovine u vlasništvu Glavnog grada. Shodno ovoj Odluci, pravo na korišćenje prostora ima nevladina organizacija koja realizuje projekte, odnosno fizičko lice koje obavlja djelatnost od posebnog interesa za Glavni grad. Pod projektima od posebnog interesa za Glavni grad smatraju se projekti predviđeni planskim aktima Glavnog grada, kao i drugi projekti koji imaju isti cilj i istu ciljnu grupu. Djelatnost od posebnog interesa za Glavni grad je umjetničko stvaralaštvo u oblasti muzike, slikarstva, amaterske dramske umjetnosti, fotografije i sl.

## **MODEL SARADNJE ORGANIZACIJA POTROŠAČA I LOKALNIH SAMOUPRAVA**

### **Postojeći okvir saradnje**

Kao što je prethodno istaknuto, članom 163 Zakona o zaštiti potrošača definisana je dužnost jedinica lokalne samouprave da učestvuju u zaštiti potrošača preduzimanjem mjera i aktivnosti iz svoje nadležnosti, a naročito da podstiču djelovanje organizacija potrošača, posebno organizovanje savjetovališta za potrošače, radi boljeg informisanja, savjetovanja i edukacije potrošača u cilju ostvarivanja njihovih prava i interesa, planiranju aktivnosti u oblasti zaštite potrošača na svom području u skladu sa politikom zaštite potrošača, te da učestvuju u realizaciji Nacionalnog programa i Akcionog plana. U stavu 2 navedenog člana jasno je istaknuta dužnost jedinica lokalne samouprave da pomažu rad organizacija potrošača naročito obezbijedivanjem prostora i drugih uslova za njihov rad. Nacionalni program za zaštitu potrošača 2022 – 2024 kao jedan od strateških ciljeva ističe uspostavljanje efikasnog sistema saradnje i koordinacije sa različitim stejkholderima značajnim za implementaciju politike zaštite potrošača. U okviru ovog cilja, Vlada prepoznaje neophodnost uspostavljanja funkcionalnih lokalnih Savjetovališta za zaštitu potrošača u skladu sa Planom aktivnosti na podizanju nivoa zaštite potrošača u jedinicama lokalne samouprave iz 2016. godine. Akcioni plan za 2023. godinu povećanje lokalnih samouprava koja su takvu saradnju ostvarila sa organizacijama potrošača postavlja kao jedan od indikatora ostvarenja pomenutog strateškog cilja.

Na osnovu navedenih međunarodnih i nacionalnih legislativnih i strateških dokumenata, usljed navedene potrebe za jačanjem institucionalnih kapaciteta u ovoj oblasti, nastao je i pomenuti Plan aktivnosti i to u julu 2016. godine. To je drugi put da se ovakav plan donosi budući da prethodni iz 2010. godine

nije realizovan zbog nedostatka finansijskih sredstava. Upravo kao i Nacionalni program, tako i ovaj Plan, prepoznaje organizacije potrošača u smislu člana 165 Zakona o zaštiti potrošača, kao nosioce zaštite potrošača kojima treba omogućiti odgovarajuću podršku. Ovim Planom predviđeno je uspostavljanje savjetovališta po regionalnom ključu, odnosno jedno u Podgorici, kao i dva savjetovališta za južni i sjeverni region. Cilj Plana je da se poboljša informisanost potrošača i pružanje savjeta, povećanim uključivanjem lokalne uprave u zaštitu potrošača, kao i da se u ovaj proces uključe stručna lica za pružanje savjeta potrošačima. Pored stručnih lica (pravnik), koji bi bili zaposleni u savjetovalištu, neophodno je obezbijediti prostorne uslove i tehničku opremu za rad savjetovališta, kao i posebnu info-liniju, putem koje bi građani (potrošači) mogli da prijave problem.

Da bi savjetovalište kontinuirano funkcionisalo (puno radno vrijeme, pet dana u nedelji), potrebno je obezbijediti:

- prostor za rad (kancelarija), u užem dijelu grada, kako bi građani lakše i efikasnije mogli ostvariti svoja prava i neposredno, kada je to neophodno;
- materijalna sredstva neophodna za rad savjetovališta / troškovi kancelarije (voda, struja, telefon, internet), kao i druga neophodna oprema, inventar itd.;
- sredstva za naknade za zaposlene u savjetovalištu (koji će biti zaposleni puno radno vrijeme), kao i za angažovanje stručnih saradnika za pojedine složenije segmente zaštite potrošača.

Lokalna samouprava treba da obezbijedi infrastrukturnu osnovu za nesmetano funkcionisanje savjetovališta kroz potpisivanje sporazuma o saradnji i korišćenju opredijeljenog kancelarijskog prostora. Prvi korak u ovom procesu je raspisivanje konkursa za korišćenje navedenog prostora, na konkurs pravo prijave imaju NVO za zaštitu potrošača koje su registrovane u Ministarstvu ekonomije u skladu sa važećim normama Zakona o zaštiti potrošača. Po okončanju konkursa lokalna samouprava vrši potpisivanje sporazuma o saradnji na osnovama Zakona o zaštiti potrošača i drugih zakonskih i podzakonskih propisa koji uređuju ovu oblast, te dodjeljuju na korišćenje NVO prostorije za organizaciju rada savjetovališta. Lokalna samouprava treba da prostor dovede u namjenu koja je predviđena, potpuno tehnički i resursno opremljena, obezbijedi osoblje koje će voditi brigu o tehničkim detaljima i potrebama savjetovališta i vrši stalni nadzor nad pravilnim korišćenjem dodijeljenih prostorija. Kancelarije za potrošačko savjetovalište moraju biti adekvatne i za pristup osobama sa invaliditetom, odnosno moraju imati sve što je neophodno i nužno za nesmetano korišćenje svih potrošača. Uslovi korišćenja savjetovališta biće regulisani sporazumom-ugovorom između lokalne samouprave i NVO koji su izabrani na konkursu. Sredstva za naknade za zaposlene savjetnike, kao i za angažovanje stručnih saradnika za pojedine složenije segmente zaštite potrošača, u periodu funkcionisanja savjetovališta, obezbjeđivaće se iz projekata podrške NVO sektoru u ovoj oblasti i drugih izvora finansiranja, u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača.

Međutim, dosadašnja primjena ovog Plana pokazala se suštinski nedovoljnom, pogotovo posmatrano sa aspekta ciljeva koji se njime žele postići. Naime, na osnovu ovog Plana bilo je formirano jedno Savjetovalište predviđenog tipa u Nikšiću, u okviru inovaciono-poslovnog centra „Tehnopolis“, 2017. godine. Servis savjetovališta je bio koncipiran tako da građani Nikšića i Crne Gore, mogu dobiti odgovore na pitanja iz oblasti zaštite potrošača, pomoć prilikom preduzimanja radnji kojima će zaštititi zakonom garantovana prava, kao i niz drugih servisa. Podršku potražaćima pružali su pravnici iz „Tehnopolisa“ koji su prošli adekvatnu obuku. Ipak, ovo Savjetovalište je bilo kratkog daha jer nije bio obezbijeđen adekvatan insitucionalni i finansijski okvir održivosti.

## Uporedna praksa

Pri analizi uporednih rješenja razmatranog pitanja uzeti su modeli podrške radu savjetovališta za zaštitu potrošača u zemljama regiona, uzimajući u obzir sličnosti u uređenju sistema zaštite potrošača i to Hrvatske kao članice Evropske unije, te Srbije i Sjeverne Makedonije kao zemalja kandidata za članstvo.

### Republika Hrvatska

Poslove na području zaštite potrošača, osobito edukaciju, informisanje, te savjetovanje potrošača, obavljaju udruge za zaštitu potrošača u saradnji s nadležnim tijelima državne uprave i tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Finansijska sredstva udrugama dodjeljuju se na osnovu javnog konkursa odlukom ministra nadležnog za poslove zaštite potrošača, i to isključivo za projekte kojima je cilj promovisanje zaštite potrošača.

Za organizovanu pomoć potražaćima, udruge za zaštitu potrošača mogu osnovati i savjetovališta za zaštitu potrošača. Potrebe za osnivanjem savjetovališta utvrđuju se Nacionalnim programom za određeno razdoblje, nakon čega se raspisuje javni konkurs, a nakon odabira projekata i savjetovališta izdaje im se odobrenje za rad shodno kriterijumima konkursa. Savjetovališta za zaštitu potrošača sufinansiraju se iz državnog budžeta Republike Hrvatske. Svaka osoba – djelatnik u savjetovalištu dobija ocjenu stručne osposobljenosti od nadležnog ministarstva, shodno istoimenom pravilniku kojeg propisuje ministar, a jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u mjestu rada Savjetovališta dužna je osigurati prostor za njegov rad.

U Hrvatskoj trenutno aktivno djeluje devetnaest udruga za zaštitu potrošača kojima se građani mogu obratiti za pomoć, a čiji se popis nalazi na e-stranicama Ministarstva gospodarstva. Osim pružanja pomoći potražaćima, udruge nastoje u svom radu potaknuti prilagodbu hrvatskoga zakonodavstva najvišim standardima zaštite potrošača u razvijenim demokracijama, a pored savjetovanja potrošača i izjavljivanja prijava inspekcijama, pred sudovima pokretati postupke za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.



## Republika Srbija

Prema Strategiji zaštite potrošača za period 2019 – 2024, očekuje se da udruženja potrošača i jedinice lokalne samouprave ostvare partnersku ulogu u zaštiti potrošača na lokalnom nivou. Važnost ove saradnje prepoznata je propisivanjem aktivnosti organa lokalne samouprave u zaštiti potrošača u članu 129. ZZP koji uključuju podržavanje aktivnosti udruženja i saveza u pogledu obezbjeđivanja finansijskih sredstava, odgovarajućih prostorija i ostalih neophodnih uslova za rad, podsticanje i podržavanje aktivnosti usmjerenih na zaštitu potrošača, a posebno informisanje, savjetovanje i edukaciju potrošača, podsticanje i podržavanje učešća predstavnika potrošača u svim tijelima koja na pokrajinskom i lokalnom nivou donose odluke u oblastima od značaja za potrošače, kao i podržavanje rada tijela za vansudsko rješavanje potrošačkih sporova na svojoj teritoriji. Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", br. 129/07, 83/14 - dr. zakon, 101/16 - dr. zakon i 47/18) takođe propisuje nadležnost lokalne samouprave, koja u okviru obavljanja svojih poslova organizuje službu pravne pomoći građanima, razvija komunalne delatnosti i obavlja poslove od neposrednog interesa za građane.

Postoje primjeri dobre prakse saradnje između udruženja potrošača i lokalnih samouprava koje u svom budžetu alociraju sredstva kojima pružaju podršku udruženjima, kao što su Centar za zaštitu potrošača Senta, Opštinska organizacija potrošača Vlasotince, Centar za zaštitu potrošača Inđija, Udruženje potrošača Kikinde, Udruženje potrošača Užice i najbolji primjer Organizacija potrošača Kragujevac. Međutim, i pored rijetkih dobrih primjera, činjenica je da je od 26 evidentiranih udruženja potrošača tek šest dobilo podršku od lokalne samouprave što predstavlja 23% evidentiranih udruženja potrošača.

Pomenuta opština Kragujevac raspisuje konkurs za finansiranje programa udruženja ili organizacija u oblasti privrede na teritoriji opštine Kragujevac u 2024. godini kojom se, između ostalih prioritetnih oblasti za finansiranje ističe i podsticanje društvene odgovornosti kompanija, načela fer odnosa prema konkurenciji i potrošačima. Upravo u tom dijelu ostvaruje se saradnja sa Organizacijom potrošača Kragujevac koja potom sprovodi odgovarajući program zaštite potrošača koji je prihvaćen na konkursu. Na ovaj način, pomenuta opština ispunjava svoju zakonsku obavezu i pomaže rad savjetovaništa za zaštitu potrošača u okviru navedene organizacije. Pritom treba primijetiti da je u ovom slučaju konkurs raspisan 30. juna 2023. godine, kako bi cjelokupna procedura bila završena prije donošenja Odluke o budžetu opštine Kragujevac. Naime, načelnik nadležne gradske uprave donosi akt o izboru programa u roku ne dužem od 7 dana od dana početka primjene Odluke o budžetu grada Kragujevca za 2024. godinu koji se objavljuje, sa konačnom listom rangiranja i vrednovanja, na zvaničnoj internet stranici grada i oglasnoj tabli organa grada.

## Republika Sjeverna Makedonija

U Republici Sjevernoj Makedoniji, Zakon o zaštiti potrošača iz 2022. godine (Sl.list br. 236/2022) uređuje zaštitu potrošača na nivou lokalne samouprave pa u članu 175. propisuje da se zaštita potrošača na nivou opštine, odnosno grada Skoplja, obezbjeđuje preko Savjeta za zaštitu potrošača opštine, odnosno grada Skoplja, koji su konstituisani kao stalna radna tijela opštinskih vijeća.

Članovi savjeta za zaštitu potrošača biraju se iz redova odbornika, udruženja za zaštitu prava potrošača i drugih udruženja građana, privrednih komora, javnih preduzeća sa sjedištem na teritoriji opštine i organa tržišnog nadzora koji vrše inspekcijski nadzor u oblasti zaštite potrošača.

Savjeti za zaštitu potrošača predlažu lokalne jednogodišnje programe zaštite potrošača, u skladu sa Programom zaštite potrošača Vlade, koje usvajaju opštinska vijeća, odnosno Gradsko vijeće Skoplja. Ovi savjeti imaju redovne kontakte i saradnju sa savjetom za zaštitu potrošača koji je na državnom nivou, osnovala Vlada Republike Sjeverne Makedonije. Opštine u okviru svojih budžeta mogu planirati sredstva za podršku udruženjima za zaštitu prava potrošača koja djeluju na lokalnom nivou.

### **Primjer saradnje organizacije potrošača sa Savjetom za zaštitu potrošača grada Skoplja**

Kao i u prethodnom slučaju, i ovdje vrijedi izdvojiti primjer pozitivne prakse. Naime, u okviru svojih aktivnosti i nadležnosti, Savjet za zaštitu potrošača Grada Skoplja razmatra pitanja i utvrđuje predloge koji se odnose na prava i potrebe potrošača na teritoriji Grada Skoplja koje se odnose na kvalitet usluga javnih službi, organizuje tribine i druge oblike učešća građana na kojim se raspravlja o unaprjeđenju zaštite potrošača, naročito u pogledu javnih usluga i drugih trgovaca na teritoriji Skoplja, saraduje sa pomenutim Savjetom na državnom nivou, ali i saraduje sa Organizacijom potrošača Makedonije (OPM) koji je organizacija potrošača (NVO) koja ima savjetovalište u ovom gradu.

U Programu rada za 2023. godinu, utvrđeno je da je za rad Savjeta potrebna promotivna brošura kako bi bio prepoznatljiviji i kako bi se potrošači informisali o njegovom postojanju i aktivnom funkcionisanju, kao i brošura o novinama sadržanim u novom Zakonu o zaštiti potrošača. Obje brošure su pripremljene i štampane u po 1200 primjeraka na makedonskom jeziku i 300 primjeraka na albanskom jeziku. Putem brošure za Savjet za zaštitu potrošača Grada Skoplja potrošači su se upoznali sa pravnim osnovom za njegovo osnivanje, njegovim radom i sprovođenjem jednogodišnjih programa zaštite potrošača, kao i sa nekim od aktivnosti koje se sprovode u u periodu od 2016-2021. U brošuri su navedene i aktivnosti Programa 2022-2023, najčešća pitanja Savjetu za zaštitu potrošača Grada Skoplja iz domena javnih usluga, kao i kontakti na koje se potrošači mogu javiti. OPM je kreirao i infografike za brošure, koje su zajedno sa brošurama u online verziji objavljene na web stranici OPM-a, na društvenim mrežama (Facebook, Instagram i Youtube), kao i na (Facebook) profilu Savjeta za zaštitu potrošača grada Skoplja gdje ih vidjelo ukupno 21.664 potrošača.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U skladu sa prethodno navednim, odmah se može doći do zaključka da organizacije potrošača i lokalne samouprave mogu zajedničkom saradnjom doprinijeti ispunjenju završnih mjerila u pregovaračkom procesu za poglavlje 28 – zaštita potrošača i zdravlja. Naime, relevantni izvještaji iz pristupnih pregovora preporučuju jače učesće lokalnih samouprava u sistemu zaštite potrošača i obezbjeđivanje finansijskih sredstava za rad organizacija potrošača. Isto zakonsko rješenje je sadržano i u Nacrtu zakona o zaštiti potrošača za koji je sprovedena javna rasprava, pa obaveza lokalnih samouprava ostaje nepromijenjena na nivou imperativne norme. Sa druge strane, strateški okvir ove saradnje „Plan aktivnosti na podizanju nivoa zaštite potrošača u jedinicama lokalne samouprave“ iz 2016. godine u principu je samo dalje precizirao zakonske obaveze lokalnih samouprava, ali mu nedostaje preciznije uređenje načina ostvarivanja ove saradnje i konkretizacija obaveza koje na tom putu treba ostvariti. Stoga je evidentno da bi predmetni plan trebalo revidirati.

Ipak, predmet ove studije je saradnja na nivou Glavnog grada Podgorica, koji bi trebao postaviti primjer dobre prakse u ovom dijelu, naročito zbog činjenice da u njemu živi 180.186 stanovnika<sup>6</sup> što čini skoro trećinu ukupnog stanovništva u Crnoj Gori.

U prvom redu, nedostatak strateškog uređenja zaštite potrošača na nivou planskih dokumenata Glavnog grada predstavlja problem, i to ne samo po sebi, već i prepreku za ostvarivanje efikasnije saradnje. Naime, plansko uređenje ovog pitanja je neophodnost radi unaprjeđenja sistema zaštite potrošača na lokalnom nivou, pogotovo u svijetlu zakonskih obaveza ali i citiranih preporuka Evropske komisije. Čini se da je zakonodavac predvidio neka rješenja u nacrtu novog zakona o zaštiti potrošača kada se opredijelio za zakonsko uređenje Centralnog informacionog sistema, što je u skladu sa preporukom o uključivanju lokalnih samouprava u CISZP. Naime, u skladu sa dosadašnjim iskustvima u pristupnim pregovorima, predlogom zakona se predviđa utvrđivanje jasne i koordinisane obaveze vođenja evidencije od strane ministarstava i drugih organa državne uprave, uključujući i lokalnu upravu, nezavisnih pravnih lica i samostalnih organizacija o podacima iz nadzora nad primjenom ovog zakona i drugih zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača, uključujući i evidenciju o primljenim žalbama potrošača i njihovom rješavanju odnosno vođenju evidencije potrošačkih sporova kada su u pitanju vansudska tijela i sudovi nadležni za rješavanje o potrošačkim sporovima. U dijelu evidencije koju vode nadležni organi Predlogom zakona je utvrđena novina da istu, nadležni organi - učesnici CISZP su dužni da vode u CISZP, za čije nepoštovanje su predviđene odgovarajuće kaznene norme. Evidentno, ovo podrazumijeva postojanje odgovarajuće službe ili službenika na nivou Glavnog grada koji bi bili zaduženi za potrošačke žalbe.

Nalazimo da je rješenje moguće tražiti kroz postojeća tijela Glavnog grada ili osnivanjem novog – lokalnog Savjeta za zaštitu potrošača čiji bi član bio predstavnik organizacija potrošača. Ovo tijelo bi za svoj glavni zadatak trebalo imati izradu odgovarajuće strategije za jačanje zaštite potrošača ili predlagati takve planove koji bi bili obavezan sastavni dio glavnih strateških dokumenata Glavnog grada. Planski pristup uređenju ove oblasti je neophodan jer se samo tako mogu prepoznati ključni problemi potrošača u Podgorici, i dati odgovarajuće smjernice za dalji razvoj, a istovremeno bi se spriječilo postojanje eventualnih nepoštenih poslovnih praksi ili nepoštenih ugovornih odredbi kod pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja i nad čijim radom nadzor vrši upravo opština. Štaviše, Savjet Glavnog grada za zaštitu potrošača bi mogao imati svog predstavnika u državnom Savjetu ili na drugi odgovarajući način ostvariti sa najvišim tijelom u ovoj oblasti.

Takođe jedna od nadležnosti ovog tijela bi bilo i davanje mišljenja na opšte uslove poslovanja, cjenovnike i druge akte ili njihove izmjene koji se odnose na prava potrošača, i to kao obavezni dio procedure dobijanja saglasnosti Skupštine Glavnog grada. Na ovaj način bi se ostvarila efikasnija zaštita potrošača prevashodno kod komunalnih usluga, što je bolji model u odnosu na postojeći i koji bi se mogao reflektovati i na druge pružaoce javnih usluga. Takva rješenja postoje i u uporednoj praksi u susjednim zemljama, naročito u Hrvatskoj gdje se ovakav model primjenjuje na nivou regulatora pa je javnopravno tijelo koje obavlja regulatorne poslove u pogledu javnih usluga dužno osnovati savjetodavno tijelo u čijem radu sudjeluje i predstavnik udruge za zaštitu potrošača te na transparentan, objektivan i nediskriminirajući način, nakon mišljenja savjetodavnog tijela, donositi odluke koje se odnose na zaštitu prava potrošača – korisnika javnih usluga.

Navedeni predlozi bi dakako doprinijeli unaprjeđenju zaštite potrošača na nivou Glavnog grada jer je postojanje sistemskog pristupa neophodnost. No, kako je više puta pomenuto, ostvarivanje prava kod pojedinačnih prigovora potrošača najefikasnije se ostvaruje na lokalnom nivou, jer potrošači mogu lako i brzo da pristupe takvim uslugama i to upravo preko savjetovališta koje bi vodile organizacije potrošača, obzirom na svoje dugogodišnje iskustvo i zakonom uređenu nezavisnost od svih učesnika na tržištu.

Kao što smo mogli vidjeti u uporednim primjerima, infrastrukturna osnova odnosno kancelarija savjetovališta i potrebna sredstva za rad su u isključivoj nadležnosti lokalnih samouprava koja su dužna da obezbijede adekvatne uslove. Glavni grad Podgorica je jedan od rijetkih koji daje na korišćenje imovinu u svom vlasništvu bez naknade. Međutim, pravo na korišćenje prostora ima nevladina organizacija koja realizuje projekte, odnosno fizičko lice koje obavlja **djelatnost od posebog interesa** za Glavni grad. Pod projektima od posebnog interesa za Glavni grad smatraju se **projekti predviđeni planskim aktima Glavnog grada, kao i drugi projekti koji imaju isti cilj i istu ciljnu grupu**. Djelatnost od posebnog interesa za Glavni grad je umjetničko stvaralaštvo u oblasti muzike, slikarstva, amaterske dramske umjetnosti, fotografije i sl.

Dakle, pored činjenice da oblast zaštite potrošača nije prepoznata u pomenutim planskim aktima Glavnog grada, što predstavlja ozbiljan propust, taj nedostatak predstavlja i prepreku u sprovođenju navedene Odluke koja predstavlja mehanizam za obezbjeđenje adekvatnog prostora za rad savjetovališta za potrošače. Iako smatramo da se i postojeći Plan aktivnosti može uvrstiti u kategoriju dokumenata koje definišu djelatnosti od posebnog interesa za Glavni grad, sasvim je jasno da zaštita potrošača mora biti uključena u planske akte Glavnog grada Podgorica, i to kao zaseban plan koji bi bio u nadležnosti pomenutog Savjeta za zaštitu potrošača ili kao dio drugog odgovarajućeg plana na način da obezbijedi primjenu ove odluke ali prevashodno da utvrdi i druge aktivnosti na unaprjeđenju položaja potrošača u Podgorici. Na taj način bi se otklonila i ova prepreka, mada je to moguće i jednostavnom izmjenom predmetne Odluke tako da obuhvati i oblast zaštite potrošača odnosno da pravo na korišćenje prostora u vlasništvu Glavnog grada imaju i organizacije potrošača evidentirane kod Ministarstva ekonomskog razvoja. Svakako, navedena Odluka, uz predložene izmjene, predstavlja dobar model putem kog bi se mogla obezbijediti pomenuta infrastrukturna podrška. Pritom bi neka rješenja postojećeg Plana u pogledu uslova rada savjetovališta trebalo zadržati, imajući u vidu njegovu specifičnost. Stoga, lokalna samouprava treba da prostor dovede u namjenu koja je predviđena, potpuno tehnički i resursno opremi, obezbijedi osoblje koje će voditi brigu o tehničkih detaljima i potrebama savjetovališta i vrši stalni nadzor nad pravilnim korišćenjem dodijeljenih prostorija. Kancelarije za potrošačko savjetovalište moraju biti adekvatne i za pristup osobama sa invaliditetom, odnosno moraju imati sve što je neophodno i nužno za nesmetano korišćenje svih potrošača.

Sa druge strane, Planom je predviđeno da će se sredstva za naknade za zaposlene savjetnike, kao i za angažovanje stručnih saradnika za pojedine složenije segmente zaštite potrošača, u periodu funkcionisanja savjetovališta, obezbjeđivati iz projekata podrške NVO sektoru u ovoj oblasti i drugih izvora finansiranja, u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača.

U tom smislu, mišljenja smo da se podrška Glavnog grada radu savjetovališta može obezbijediti na sličan način na koji je to učinjeno na državnom nivou ili u navedenim primjerima. U principu, u Odluci o uslovima i postupku finansiranja projekata nevladinih organizacija trebalo bi uvrstiti oblast zaštite potrošača kao jednu od prioritetnih oblasti u kojoj će se pružiti finansijska podrška. Kao što smo vidjeli, oblast zaštite potrošača je utvrđena kao oblast od javnog interesa u Zakonu o nevladinim organizacijama kao krovnom i sistemskom zakonu koji uređuje djelovanje i finansiranje nevladinih organizacija. To je dovoljan osnov i da Savjet za saradnju lokalne samouprave i nevladinih organizacija prepozna ovu oblast kao jednu od prioritetnih, što bi značilo da u postupku utvrđivanja tih oblasti, koji bi morao biti transparentniji, direktno konsultuje organizacije potrošača, ali i druge organizacije sličnog servisnog oblika za pojedine kategorije stanovništva kako bi se obezbijedilo da budžetska sredstva Glavnog grada budu alocirana na adekvatan način odnosno na korist i dobrobit građana Podgorice kao

direktnih korisnika tih specifičnih usluga. Radi daljeg preciziranja i ostvarivanja opisane podrške savjetovalištu, javni konkurs bi za ovu oblast mogao postaviti i dodatni uslov a to je da se na njega mogu prijaviti samo evidentirane organizacije potrošača.

Slična stvar bi se mogla učiniti i kroz jedan sistemskiji pristup, što je svakako dugoročno održiviji model. On podrazumijeva postojanje lokalnog Savjeta za zaštitu potrošača, koji bi izrađivao odgovarajući strateški dokument za oblast zaštite potrošača na nivou Glavnog grada, ili program rada kao što smo to vidjeli na primjeru Skoplja. Tako bi sastavni dio ovog plana predstavljale aktivnosti koje bi Savjet mogao da povjerava putem javnog konkursa organizacijama potrošača i na taj način obezbijedi finansiranje savjetovališta, pritom postižući vidljive rezultate na planu podizanja nivoa zaštite potrošača u Glavnom gradu.

Shodno svemu navedenom, može se zaključiti da Glavni grad Podgorica ima dovoljno mehanizama koji se, uz opisane modifikacije, mogu već primijeniti i omogućiti rad savjetovališta za potrošače na planirani način. Svakako, za sam sistem zaštite potrošača bolje i dugoročnije rješenje je osnivanje Savjeta za zaštitu potrošača na opisani način čiji bi glavni zadatak bio strateško planiranje u ovoj oblasti u kom slučaju bi lokalne organizacije potrošača prirodno našle svoj položaj. Time bi se ispunile zakonske dužnosti Glavnog grada i obezbijedio značajan doprinos pregovaračkom procesu Crne Gore budući da svi relevantni izvještaji EU ukazuju na potrebu mnogo jačeg učešća lokalnih samouprava u sistemu zaštite potrošača. Evidentno, zakonodavac pokušava to da postigne kroz imperativnu normu i obaveze koje bi opštine imale u Centralnom informacionom sistemu za zaštitu potrošača. No, proaktivan pristup i ostvarivanje saradnje sa organizacijama potrošača je mnogo efektivniji način ostvarivanja svih obaveza na ovom planu, naročito jer se pojedine aktivnosti mogu delegirati organizacijama potrošača. Štaviše, imajući u vidu stanje institucionalnih kapaciteta na državnom a naročito lokalnom nivou u ovoj oblasti, Glavni grad Podgorica ima jedinstvenu priliku da postavi dobar primjer upravljanja u ovoj oblasti i značajno doprinese kreiranju i sprovođenju politika zaštite potrošača kako bi građani Podgorice zaista uživali jednaka prava kao i građani Evropske unije budući da takav zakonodavni okvir postoji.

Na osnovu sprovedene analize i izvedenih zaključaka moguće je formulisati sljedeće preporuke:

- Na državnom nivou, revidirati „Plan aktivnosti na podizanju nivoa zaštite potrošača u jedinicama lokalne samouprave“ iz 2016. godine;
- Na lokalnom nivou, osnovati Savjet za zaštitu potrošača Glavnog grada Podgorica čiji bi član obavezno bio predstavnik organizacija potrošača;
- Donijeti Strategiju zaštite potrošača u Glavnom gradu ili drugi sličan planski dokument koji bi definisao osnovne odlike politike u ovoj oblasti i aktivnosti u pravcu njenog daljeg unaprjeđenja;
- U odgovarajućim akcionim planovima takvog strateškog dokumenta, delegirati aktivnosti organizacijama potrošača putem javnog konkursa;

- Do donošenja plana, izmijeniti Odluku o uslovima i postupku finansiranja projekata nevladinih organizacija na način što bi zaštita potrošača bila prepoznata kao jedna od prioriternih oblasti za finansiranje;
- Izmijeniti Odluku o o davanju na korišćenje imovine u vlasništvu Glavnog grada bez naknade na način da pravo na korišćenje te imovine imaju evidentirane organizacije potrošača, odnosno prepoznati oblast zaštite potrošača kao jednu od djelatnosti od posebnog interesa za Glavni grad;

Sadržaj na ovom materijalu predstavlja isključivo odgovornost autora i udruženja i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije i Ministarstva javne uprave.





