

USTAVNI SUD CRNE GORE

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 04. marta 2021. godine, razmotrila Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 35 stav 3 i člana 41 Zakona o zaštiti potrošača („Službeni list Crne Gore“ br. 2/14, 6/14, 43/15, 70/17 i 67/19), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela „Elektroprivreda Crne Gore“ A. D. Nikšić, a Ustavni sud Crne Gore dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

M I Š L J E N J E

„Elektroprivreda Crne Gore“ A. D. Nikšić (u dajem tekstu: EPCG), preko svog punomoćnika, advokata Vanje Mugoše iz Podgorice, podnijela je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe 35 stav 3 i člana 41 Zakona o zaštiti potrošača („Službeni list Crne Gore“ br. 2/14, 43/15, 70/17 i 67/19) u daljem tekstu (ZZP).

Podnosilac Inicijative ukazuje na to da se EPCG, kao druga strana u ugovornom odnosu, predmetnim zakonskim rješenjima dovodi u znatno nepovoljniji položaj i da su ista u suprotnosti sa pojedinim pravima, slobodama i pravnim principima garantovanim Ustavom Crne Gore i sadržanim u drugim zakonima (prvenstveno u Zakonu o obligacionim odnosima, te dijelom i u Zakonu o energetici).

Prema navodima podnosioca Inicijative, navedene odredbe Zakona o zaštiti potrošača u suprotnosti su sa čl. 59 odnosno čl. 139 Ustava Crne Gore, kojima se jemči sloboda preduzetništva, odnosno – njima se utvrđuje da se ekonomsko uređenje zasniva na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine.

S tim u vezi, navodi se da se osporenim odredbama Zakona o zaštiti potrošača „ograničava obavljanje djelatnosti“ snabdijevaču (čl. 59 Ustava

Crne Gore) i krši princip samostalnosti (čl. 139 Ustava Crne Gore) jer se ova vrsta samostalnosti u odlučivanju „umanjuje u slučaju potencijalnog spora (osporavanja iznosa računa)“. Takođe se navodi da sporne odredbe „mogu prouzrokovati nesagledivu štetu, a što će se u jednom trenutku i desiti, i što može proizvesti velike ekonomske gubitke EPCG, čime bi se ugrozilo obavljanje osnovne djelatnosti, pa samim tim, u konačnom, to može ugroziti život i zdravlje ljudi, a ujedno i poslovanje ogromnog broja privrednih subjekata i, u konačnom, nanijeti veliku štetu cjelokupnoj privredi Crne Gore“.

Konačno, ističe se kao poznata činjenica da je snabdijevanje električnom energijom koje vrši EPCG - usluga od javnog interesa, da je to jedini subjekat na teritoriji Crne Gore koji obavlja ovu djelatnost, zbog čega se „već nalazi u nepovoljnijem položaju s obzirom na činjenicu da ne mogu birati saugovarače“, i da sporne odredbe potrošačima daju prostor za razne zloupotrebe.

U skladu sa navedenim, ukazujemo na to da je odredbom 35 stav 3 Zakona o zaštiti potrošača propisana obavezna sadržina računa kod usluga od javnog interesa kao posebne kategorije usluga, a u skladu sa osnovnim pravom potrošača iz čl. 35 st. 2 tačka 3 ovog zakona: pravom na račun koji sadrži sve podatke koji mu omogućavaju provjeru obračuna pruženih usluga. S druge strane, članom 41 Zakona o zaštiti potrošača uređeni su odnosi između potrošača i trgovca javnim uslugama, u situacijama u kojima se osporava iznos računa za pružene usluge i, s tim u vezi, prava i obaveze ugovornih strana po ključnom pitanju obustavljanja pružanja ili isključenja sa distributivne mreže takve javne usluge (ne samo distribucija i snabdijevanje električnom energijom, već i drugim reursima: vodom, gasom, toplotom, prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda i sl.).

S tim u vezi, na prvom mjestu se mora ukazati na to da Zakon o zaštiti potrošača uređuje odnose **trgovaca i potrošača**, u kojima je potrošač, u smislu ovog zakona, određen kao „**fizičko lice** koje zaključuje pravni posao ili djeluje na tržištu **van svoje trgovinske, poslovne, zanatske ili profesionalne djelatnosti**“ (čl. 2 st. 1).

S druge strane, mora se ukazati na to da su osporene odredbe čl. 35 st. 3 i čl. 41 dio korpusa odredbi ovog sistemskog zakona kojim se uređuju **prava potrošača kod usluga od javnog interesa** (Dio drugi, Glava II, čl. 35 do 42 Zakona). Pored snabdijevanja električnom energijom, iste odredbe se, dakle, odnose i na druge javne usluge, i to na: distribuciju i snabdijevanje vodom, gasom i toplotom, prečišćavanje i odvođenje

otpadnih voda, održavanje čistoće u gradovima i drugim naseljima, odlaganje komunalnog otpada, održavanje groblja i sahranjivanje, dimnjačarske i druge komunalne usluge, prevoz putnika, elektronske komunikacione usluge, poštanske usluge i dr.

Prethodno na to ukazuje da se uređenje ovih odnosa u potpunosti zasnivalo - ne samo na odredbama iz čl. 70 Ustava Crne Gore kojim je propisano da država štiti potrošača i da su zabranjene radnje kojima se narušava zdravlje, bezbjednost i privatnost potrošača, već i na drugim ustavnim načelima. Pored onih na koje se upućuje i u samoj Inicijativi (čl. 59, odnosno čl. 139 Ustava Crne Gore), predmetnim odredbama se obezbijedilo puno poštovanje i primjena odredbi Ustava iz čl. 6 (ljudska prava i slobode), čl. 9 (pravni poredak), čl. 16 (zakonodavstvo), poštovanje i primjena ustavnih načela na djelotvorni pravni lijek (čl. 20 Ustava Crne Gore) i pristup sudu (čl. 32 Ustava Crne Gore).

Stoga se i predmetna Inicijativa i ovo mišljenje moraju **naročito sagledati u svjetlu sljedeće dvije činjenice:**

1. Zakon o zaštiti potrošača je **sistemska zakon** u pravnom poretku Crne Gore, kojim se štite **prava potrošača u ugovornim odnosima**, tj. pri kupovini i drugim oblicima prometa **svih vrsta robe i usluga** (proizvoda) na tržištu, a naročito uređuje: zaštitu ekonomskih interesa, pravnu zaštitu, informisanje i obrazovanje, udruživanje potrošača radi zaštite njihovih interesa i druga pitanja od značaja za zaštitu potrošača.

U skladu sa čl. 9 Ustava Crne Gore i međunarodno preuzetim obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (čl. 78), sistemska pozicija Zakona o zaštiti potrošača i odnos sa drugim zakonima (prvenstveno sa Zakonom o obligacionim odnosima, ali i brojnim sektorskim zakonima poput Zakona o energetici) proizilaze iz specifičnosti njime **preuzete pravne tekovine EU**. Njegova materija je, poput direktiva sa kojima je **u potpunosti usklađen**, uređena po principu ***rationae personae***, s obzirom na lice (potrošača) čija se zaštita tim propisima uređuje. Ovo je ujedno i odstupanje od uobičajenog pravila crnogorskog zakonodavstva – da se materija brojnih sektorskih zakona (pa i Zakona o energetici) uređuje po principu ***rationae materiae***, što Zakon o zaštiti potrošača, kao i u svim državama članicama EU, u pravnom poretku Crne Gore čini sistemskim.

Stoga direktive evropskog potrošačkog prava i harmonizovane crnogorske zakone – među kojima je i Zakon o zaštiti potrošača (kao i, npr., Zakon o potrošačkim kreditima, Zakon o nedozvoljenom oglašavanju i sl.) karakterišu **instrumenti javnopravne zaštite slabije strane** u

ovakvim (potrošačkim) **ugovorima**. Ove pravne norme, za razliku od Zakona o obligacionim odnosima, stoga polaze od **načela** da ugovorne strane u ovim odnosima **nijesu jednake, tj. ravnopravne**, te da brojne imperativne odredbe (kao što je slučaj sa Zakonom o zaštiti potrošača) za cilj imaju **postizanje stvarne ravnoteže** koja je **narušena** asimetrijom u: raspolaganju informacijama, ekonomskom položaju ugovornih strana, razlikama u pregovaračkoj moći, stepenu znanja i iskustva u sklapanju i izvršenju određenih pravnih poslova.

Osnovni cilj pravne tekovine EU, pa posljedično i Zakona o zaštiti potrošača, jeste **postići stvarnu ravnotežu** u odnosima između lica koja se bave profesionalnom ili poslovnom djelatnošću (u ovom sporu EPCG – trgovaca) i potrošača kao fizičkog lica koje djeluje u neposlovne svrhe.

Otuda se i čl. 3 st. 2 Zakona o zaštiti potrošača jasno uređuje odnos sa Zakonom o obligacionim odnosima („na obligacione odnose između potrošača i trgovca primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi **ako ovim zakonom nije drukčije uređeno**“), dok se st. 1 istog člana uređuje odnos sa drugim zakonima koji često, kao što je to slučaj sa Zakonom o energetici, **sadrže samo pojedine odredbe o zaštiti potrošača** („odredbe ovog zakona primjenjuju se na odnose između potrošača i trgovca, **osim ako je posebnim zakonom, koji je usklađen sa pravnom tekovinom** Evropske unije, **drugačije propisano**“).

2. Zakonodavac je, uz puno poštovanje i primjenu navedenih ustavnih načela, prilikom uređenja predmetne materije pošao od nesporne činjenice da su javne usluge po prirodi i zakonskom uređenju one koje **služe zadovoljenju opštih potreba društva**.

Prethodno rečeno, po uzoru na međunarodne propise – uključujući i one u Evropskoj uniji (EU) i u Crnoj Gori – podrazumijeva da svi korisnici (a naročito potrošači – fizička lica) imaju pristup takvim javnim uslugama, bez obzira na ekonomski ili društveni status ili geografski položaj, i dodatno zahtijeva da su prisutni: određeni kvalitet, pristupačne cijene, dobro funkcionisanje (da su usluge sigurne, bezbjedne, pouzdane) i sl. Otud se u njima i prepoznaje cilj zadovoljenja opšteg odnosno javnog interesa. Prethodno se u slučaju podnosioca Inicijative potvrđuje i odredbama čl. 4 st. 1 Zakona o energetici, koje snabdijevanje električnom energijom utvrđuju kao javnu uslugu koja je **potrebna „za život i rad građana i poslovanje i razvoj privrednih subjekata“**, a prema kojima se javni interes ostvaruje, između ostalih, i na principu „zaštite krajnjih kupaca električne energije i gasa“ (čl. 4 st. 2 tač. 5 Zakona o energetici).

U svijetlu čl. 4 Zakona o energetici mora se istaći dalja posebnost ove javne usluge koja, uz uslugu snabdijevanja vodom, jeste javna usluga takozvanog „egzistencijalnog karaktera“ jer je ista nezamjenljiv uslov za život i rad građana Crne Gore.

Iz navedenih razloga se usluge od javnog interesa i **razlikuju** od uobičajenih ekonomskih (komercijalnih) usluga koje nijesu od opšteg, tj. javnog interesa i posljedično su, kako u Crnoj Gori, tako i na nivou EU, predmet posebnog pravnog uređenja.

Stoga su pogrešni navodi da se osporenim odredbama ograničavaju prava iz Ustava Crne Gore, iz čl. 59 i 139; upravo suprotno – jemči se sloboda preduzetništva (čl. 59 Ustava) i garantuje ekonomsko uređenje koje se zasniva na slobodi preduzetništva i **konkurencije**, ali i „slobodi privrednih subjekata i **njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze** u pravnom prometu“ (čl. 139).

Činjenica da je EPCG **jedini subjekat** na teritoriji Crne Gore koji pruža ovu javnu uslugu, koja je nesporna i kod podnosioca Inicijative, u stvari ukazuje na to da su crnogorski građani (potrošači) ti koji ne mogu birati drugog pružaoca ove egzistencijalne usluge. Upravo iz ove činjenice, kao i iz navoda u Inicijativi – da je „EPCG AD Nikšić najveći i jedini zvanični snabdjevač“ (što je pozicija česta u pojedinim javnim uslugama), proizilazi **dodatna odgovornost takvih trgovaca** u pružanju ovih usluga, u skladu sa odredbama Ustava Crne Gore, međunarodnog prava i pozitivnih propisa Crne Gore. Isto se ogleda i u odredbama „matičnog zakona“, tj. Zakona o energetici i odredbama čl. 48. st. 4 tač. 1 i st. 9.

Iz tog razloga i ne stoje navodi da se EPCG putem odredaba 35. st. 3 Zakona o zaštiti potrošača o obaveznom sadržaju računa „na posredan način primorava da vrši otpis duga starijeg od dvije godine“, niti da zakonodavac „ukazuje potrošačima na to da tu obavezu ne moraju ispuniti“, niti da istim „podriva cjelokupni pravni sistem, jer podstiče ponašanje koje je suprotno moralu društva, tvrdeći da potrošači nijesu dužni plaćati naknadu za električnu energiju“.

Upravo suprotno, propisivanjem obaveze da u slučaju javnih usluga račun mora da sadrži „i iznos neplaćenih dospjelih potraživanja za prethodne periode, sa posebno iskazanim iznosom **potraživanja starijih od dvije godine**, kao i, ako je obračunata **kamata, iznos i period** na koji se ona odnosi“ obezbjeđuje se **djelotvorna primjena** jednog od **osnovnih prava potrošača – pravo na informisanje**, koje je zagantovano ne samo pravom EU, već i rezolucijama Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, koje obavezuju i Crnu Goru (Rezolucija br. 39/248 od 09. aprila 1985. godine o zaštiti potrošača, odnosno **Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 70/186 od 22. decembra 2015. godine, tač. 77** smjernica datih u prilogu – javne usluge).

Osporena odredba je, takođe, detaljnija razrada ne samo prava potrošača iz čl. 35 st. 2 tačka 3 – da potrošač ima pravo na „račun koji sadrži sve podatke koji mu omogućavaju provjeru obračuna pruženih usluga“ – već i **načela transparentnosti** iz čl. 19, Dijela drugog, Glave I (Osnovne odredbe o prometu proizvoda), Odjeljka C, kojim se utvrđuje

osnovna obaveza izdavanja računa. Naime, odredbom čl. 19 st. 2 Zakona o zaštiti potrošača utvrđeno je pomenuto načelo transparentnosti tako što je propisano da račun mora da bude „**jasan, razumljiv, lako čitljiv**, na crnogorskom jeziku i sadržine propisane u skladu sa zakonom“.

Dakle, predmet uređenja Zakona, tačnije – osporenih odredbi čl. 35, jeste puna primjena **osnovnog prava na informisanost** potrošača, koje se odnosi na sve faze ugovornog odnosa, pa tako i na fazu neposredno **po zaključenju ugovora**, koja se u većini kupoprodajnih odnosa završava **izdavanjem računa** (član 19 st. 1–4, i čl. 35. st. 2 tač. 3 i st. 3).

U dijelu navoda Inicijative kojom se ukazuje na to da su odredbe čl. 35. st. 3 i 41 u **koliziji sa odredbama Zakona o obligacionim odnosima**, i to čl. 117 st. 1, čl. 369, 397 i dr. pored ponovnog ukazivanja na posebnost potrošačkog prava u odnosu na opšta pravila obligacionog prava, a koja se supsidijarno primjenjuju, ukazujemo i na sljedeće.

Osporene odredbe čl. 35, pa ni čl. 41 Zakona o zaštiti potrošača ni u kom slučaju ne dovode u pitanje primjenu odredaba Zakona o obligacionim odnosima, pa ni one koje se kao sporne navode u Inicijativi, i to: 1) isključive sudske nadležnosti u utvrđivanju nastupanja zastarjelosti potraživanja, 2) pravila o prekidu zastarijevanja putem priznanja duga ili podizanja tužbe, 3) dvogodišnjeg roka zastarjelosti kod javnih usluga (snabdijevanja el. energijom, vodom i dr.) i dr. odredbe ovog zakona.

S tim u vezi treba istaći da pomenutim odredbama zakonodavac **nije nije propisao** nadležnost ili postupak odlučivanja o svim ovim pitanjima od strane bilo kog **drugog organa osim suda, niti je imao takvu intenciju**. Kada osporene odredbe čl. 41 i 35 propisuju obavezu iskazivanja iznosa potraživanja „starijih od dvije godine“, podnosilac Inicijative ovakvo određenje, **suprotno duhu i rječniku zakona, poistovjećuje sa institutom „zastarjelosti“** i čak nepotrebno upućuje „da nije moguće iskazati iznos zastarjelih potraživanja bez sudske odluke“; nadalje, takođe nepotrebno, ističe odredbu čl. 369 Zakona o obligacionim odnosima – da sud po službenoj dužnosti ne pazi na zastarjelost, već da se na nju dužnik mora pozvati (istaći prigovor), kao i primjenu pravila o prekidu zastarjelosti iz čl. 397 istog zakona.

Dakle, Zakon o zaštiti potrošača, propisujući obavezu detaljnijeg prikazivanja „**neplaćenih dospelih potraživanja za prethodne periode**“, ne dovodi u pitanje osnovanost takvih potraživanja pružaoca usluge pa, samim tim, ne utvrđuje zastarjelost u smislu odredbi čl. 388 Zakona o obligacionim odnosima, jer je isto isključivo u nadležnosti suda i stvar dužničko-povjerilačkog odnosa prema kojem će se, u konačnom, odrediti sud u slučaju eventualnog spora koji započinje prigovorom trgovcu i koji može imati svoje okončanje pred sudom.

Međutim, zakonodavac je članom 41 Zakona o zaštiti potrošača **obezbijedio javnopravnu zaštitu potrošača u situacijama u**

kojima se osporava iznos računa u sudskom, vansudskom ili upravnom postupku, ili ako trgovac pokrene postupak prinudne naplate protiv potrošača, kao i u slučaju pokretanja drugih postupaka utvrđenih opštim uslovima ili drugim pravilima trgovca, npr. statutom, odlukom o osnivanju, posebnim odlukama ili pravilima, opštim uslovima ili drugim aktima trgovca ili nadležnog organa (čl. 41 st. 1, 2, 4, 6 i 7).

Svrha odredbi čl. 41 je stoga javnopravna zaštita potrošača – zabrana obustavljanja (ograničenja ili isključenja) sa distributivne mreže i/ili obaveza ponovnog priključenja koja je do okončanja spora **obezbijeđena putem inspeksijskog nadzora**, u skladu sa odredbama čl. 174 i 175 Zakona o zaštiti potrošača.

Ovo naročito u svijetlu ustavne odredbe čl. 70 (zaštita potrošača) i primjene ustavnih načela iz čl. 20 (pravni lijek) i naročito 32 (pristup sudu), čime je zakonodavac želio da zaštiti potrošača kao slabiju stranu u odnosu sa trgovcem, a naročito kod egzistencijalnih javnih usluga kao što je u ovom slučaju – snabdijevanje električnom energijom.

Veoma važno je istaći ono što podnosilac Inicijative neopravdano zaobilazi – da osporena zakonska rješenja predmetnu javnopravnu zaštitu potrošača, do okončanja spora obezbijeđenu putem inspeksijskog nadzora, pruža samo kada se osporava određeni iznos računa, a **potrošač redovno plaća nesporne iznose računa**.

Dakle, **zaštitu uživa samo potrošač koji redovno plaća nesporne iznose računa**, što je u skladu sa utvrđenim javnim interesom koji zakonodavac ovim zakonom štiti, te sa ustavnim odredbama, uključujući čak i one na koje se u svoju korist poziva podnosilac Inicijative (čl. 59 i 139 Ustava).

S tim u vezi, smatramo da, kako su pravo na sudsku zaštitu i djelotvoran pravni lijek osnovna prava zagarantovana Ustavom Crne Gore i međunarodnim konvencijama kojima je Crna Gora pristupila, navedene odredbe čl. 41 **se ni u kom slučaju ne mogu smatrati osnovom za zloupotrebu** jer su nadležni sudski (i/ili upravni) organi u tom svijetlu, kao i do sada, apsolutno spremni prepoznati i spriječiti svaki pokušaj zaobilaženja ovih pravila i/ili njihovu zloupotrebu.

Kako je centralna pažnja podnosioca Inicijative očigledno usmjerena na potraživanja starija od dvije godine i na druge troškove povezane sa njima (kamate), u prilog pomenutoj osposobljenosti sudstva da spriječi eventualnu zloupotrebu idu i **navodi same Inicijative** da je „u dosadašnjoj praksi potvrđeno da su sudovi u preko 200.000 pokrenutih sudskih postupaka utvrdili zastaru potraživanja samo u nekoliko stotina postupaka“, te da isto „potvrđuje da je obezbijeđena pravna sigurnost i zaštita potrošača“.

Navedene brojke, kako to proizilazi iz navoda EPCG, iako pokazuju procentualno mali omjer sudskih odluka u korist potrošača, istovremeno

potvrđuju odluku zakonodavca, jer bi i tih „nekoliko stotina“ **potrošača odnosno domaćinstava u slučaju nepostojanja** predmetnih odredbi Zakona o zaštiti potrošača – bilo za cijeli period trajanja sudskog spora **uskraćeno** za uslugu koja je nezamjenljiv uslov za život i rad građana Crne Gore. U suprotnom, jedina preostala alternativa bila bi **odustajanje potrošača** od spora, što se i u **Direktivi 93/13/EEZ** o nepoštenim ugovornim odredbama (tač. q), Aneksa I Direktive) i u čl. 104 tač. 19 Zakona o zaštiti potrošača – smatra nepoštenom poslovnom praksom koja proizilazi iz nepoštene ugovorne odredbe koja je zabranjena. Ista se nalazi na tzv. „crnoj listi“ pomenutog člana Zakona o zaštiti potrošača, jer „isključuje, ograničava ili otežava pravo potrošača da prava iz ugovora ostvari pred sudom ili drugim nadležnim organom ili organizacijom“.

Na nivou pomenute Direktive i Zakona o zaštiti potrošača ovakvo je ponašanje zabranjeno jer odslikava ograničavanje primjene opšteprihvaćenih načela međunarodnog prava odnosno Ustava Crne Gore u pogledu obaveze svake države da obezbijedi djelotvorni pravni lijek (čl. 20 Ustava) i pravo na pristup sudu (čl. 32 Ustava). Jednostavnijim jezikom, prethodno se može posmatrati i kroz prizmu jednog od najstarijih pravnih pravila koja se primjenjuju u krivičnom pravu, koje je u današnjim pravnim sistemima pretočeno u pravno načelo sa univerzalnom primjenom. Ono glasi: „Bolje sto krivih na slobodi nego jedan nevin u zatvoru.“

Konačno, sve ovo potvrđuje više puta istaknuti stav prilikom pripreme ovog zakonskog rješenja – da EPCG u slučaju spora, kao i svaki drugi trgovac (povjerilac), uvijek na raspolaganju ima redovna pravna sredstva za zaštitu svojih komercijalnih interesa, a potrošač u svim neopravdanim slučajevima (uključujući moguću zloupotrebu na koju se ukazuje) preuzima skoro **sasvim izvjestan rizik** da snosi troškove tih postupaka (sudske, troškove svog i zastupnika druge strane, skoro obaveznog vještačenja, naročito kod sporova sa elementima zastare i dr.), uključujući i one kod kojih se primjenjuju i drugi troškovi (zatezne kamate i dr.).

Konačno, iako nije predmet uređenja Zakona o zaštiti potrošača, u ovom dijelu cijenimo važnim da ukažemo na to da intencija crnogorskog zakonodavca kod uređenja čl. 388 Zakona o obligacionim odnosima, kao ni tadašnjeg zakonodavca istovjetne odredbe iz čl. 378 SFRJ Zakona o obligacionim odnosima, **nije bila da se nagradi domaćinstvo koje neuredno ispunjava obaveze** iz ugovora. **Namjera zakonodavca** je bila da se pravna lica koja često imaju monopolski položaj odredbom čl. 388 **natjeraju da u odsustvu tržišne konkurencije svoja potraživanja naplaćuju sa pažnjom dobrog privrednika**. Ovo u načelu uključuje i obaveze na strani rukovodećeg kadra, u to vrijeme mahom državnih preduzeća, a danas već privrednih društava u privatnom vlasništvu.

Jedina razlika u odnosu na tada važeća rješenja pomenutog SFRJ zakona, kao i rješenja sada važećih zakona o obligacionim odnosima u svim bivšim republikama SFRJ (npr. Republika Slovenija i Republika Hrvatska), sastoji se u tome što su potraživanja za ove i druge usluge zastarijevala za **jednu godinu**, dok je crnogorskim Zakonom o obligacionim odnosima iz 2008. godine ovaj rok **produžen** odnosno utvrđen na **dvije godine**, što takođe obezbjeđuje lagodniju poziciju podnosioca Inicijative.

Takođe, podnosilac Inicijative, suprotno jasnim zakonskim odredbama, među potrošače koji uživaju zaštitu pomenutih odredbi uvodi u predmetnu inicijativu kao spornu i **kategoriju lica** koja se kod EPCG evidentiraju kao „**nelegalna**“. Podsjećamo da osporenim odredbama zaštitu uživa samo potrošač koji redovno plaća nesporne iznose računa, dok se u kategoriji nelegalnih radi o slučajevima **neovlašćenog korišćenja energije**, uređenim Zakonom o energetici i podzakonskim aktima kao što su: korišćenje energije suprotno propisima ili uslovima utvrđenim ugovorom koji reguliše snabdijevanje energijom, oštećenje mjernih uređaja, korišćenje energije mimo mjernih uređaja, krađa i dr.

Isto tako, ukazujemo na to da je odredbama čl. 41 st. 3 i 5 Zakona o zaštiti potrošača zakonodavac onemogućio nezakonito ponašanje trgovaca, što se od uvođenja istih **pokazalo kao opravdano**, i to upravo posljednjih godina u praksi podnosioca Inicijative, za slučajeve u kojima se pružanje usluge od javnog interesa uslovljava prethodnim plaćanjem potraživanja koja su već osporena (bez obzira na predmet [dug za uslugu ili zatezna kamata na prethodni dug i dr.] i bez obzira na obračunski period na koji se isti odnosi), i sve to u slučajevima:

- 1) u kojima su ispunjene pretpostavke iz preostalih odredaba čl. 41, tj. kada je od strane potrošača u postupku po prigovoru samom trgovcu već istaknut prigovor na račun (koji može da uključuje i isticanje zastarjelosti, ali po Zakonu o obligacionim odnosima) ili
- 2) onih o kojima je i dalje u toku sudski postupak kojim se osporava iznos računa, uključujući i onaj po osnovu člana 388 Zakona o obligacionim odnosima i
- 3) što je iz aspekta vladavine prava posebno zabrinjavajuće, kada već postoji pravosnažna sudska presuda višeg ili osnovnog suda u Crnoj Gori, da su određeno potraživanje ili njegov dio zastarjeli, te da se isti prinudnim putem više ne mogu naplatiti (postaje prirodna obligacija).

U tom dijelu, naročito u vezi sa slučajevima pod br. 3), tj. kada postoji pravosnažna sudska presuda o zastarjelosti duga (i nemogućnosti naplate prinudnim putem) ili o nepostojanju duga (usljed neurednog vođenja izvršenih uplata), ukazujemo na to da odredba čl. 41 st. 5 pripada korpusu posebno uređene nepoštene poslovne prakse.

Pored toga što ispunjava elemente iz čl. 116 tač. 5 (uznemiravanje prijateljima i nedopuštenim uticajem), osporena odredba direktno potpada pod odredbe čl. 117 tač. 3 Zakona o zaštiti potrošača, kojima se u potpunosti **preuzima tač. 26 Aneksa Direktive 2005/29/EZ** od 11. maja 2005. godine o nepoštenim poslovnim praksama. Ista je na listi **agresivne poslovne prakse** u svim okolnostima i glasi: „uporno i protiv volje potrošača obraćanje preko telefona, telefaks-uređaja, elektronske pošte ili drugog sredstva komunikacije na daljinu, osim u slučajevima i u mjeri u kojoj je to opravdano zbog prinudnog ispunjenja ugovorne obaveze u skladu sa zakonom“.

Na osnovu svega navedenog, a **suprotno od navoda u Inicijativi**, smatramo da se navedenim osporenim odredbama utvrđuju odgovarajuće obaveze za sve trgovce koji pružaju usluge od javnog interesa kao strane u svakom ugovornom odnosu sa potrošačem. Prema našem mišljenju, iste su utvrđene da se ne bi dovodila u pitanje **sloboda preduzetništva** propisana članom 59 stav 1 Ustava, dok se uvažavaju **principi ekonomskog uređenja** iz člana 139 Ustava u skladu sa kojim se ono zasniva na **slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata** i njihovoj **odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu**, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine.

Takođe, osporene odredbe su u skladu sa odredbama **Ustava Crne Gore čl. 70**, kojim se garantuje zaštita potrošača i obezbjeđuje primjena **ustavnih načela iz čl. 20 (pravo na djelotvorni pravni lijek) i čl. 32 (pristup sudu)**, čime je zakonodavac obezbijedio zaštitu potrošača kao **slabije strane** u odnosu sa trgovcem, a naročito kod egzistencijalnih javnih usluga kao što je u ovom slučaju – snabdijevanje električnom energijom.

Konačno, osporene odredbe su u skladu i sa **čl. 9 i 149 Ustava Crne Gore**, kojim se uređuju **načelo pravnog poretka** (pozicija u unutrašnjem pravnom poretku i primjena potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih načela međunarodnog prava) i **načelo ustavnosti i zakonitosti**. Pomenute odredbe omogućavaju ispunjavanje međunarodno preuzetih obaveza i obezbjeđuju njihovu punu primjenu, prvenstveno u smislu **odredbi čl. 72 i 78 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju** između evropskih zajednica i njihovih država članica s jedne strane i Republike Crne Gore s druge strane („Službeni list Crne Gore“, broj 7/07), ali i Rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 39/248 od 9. aprila 1985, odnosno Rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 70/186 od 22. decembra 2015 godine, koje obavezuju i Crnu Goru.

Polazeći od navedenog, smatramo da odredbe člana 35 stav 3 i člana 41 Zakona o zaštiti potrošača nijesu nesaglasne sa Ustavom Crne Gore.

PREDSJEDNIK

Prof. dr Zdravko Krivokapić



Zdravko Krivokapić