

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo ekonomskog razvoja
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti potrošača

1. Definisanje problema

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

- Problem koji se rješava ovim zakonom nije samo formalna neusklađenost sa pravnom tekovinom Evropske unije, već postojanje tri konkretna pravna praznina u važećem Zakonu o zaštiti potrošača, koje potrošačima uskraćuju stvarna, materijalnopravna ovlaštenja kojima bi mogli da se koriste u svakodnevnim odnosima sa trgovcima, proizvođačima i pružiocima finansijskih usluga, u skladu sa aktuelnim razvojem potrošačkog prava na nivou Evropske unije. Naime, usvajanjem predloženog zakona, nacionalno zakonodavstvo se u cjelosti usklađuje sa relevantnom pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti.

Prvo, važeći zakon ne poznaje institut samostalne obaveze popravke robe van roka zakonske odgovornosti za saobraznost. Kada se potrošaču pokvari kućni aparat, mobilni telefon ili druga roba nakon isteka dvogodišnjeg roka odgovornosti trgovca, potrošač danas nema nikakvo zakonsko pravo da od proizvođača zahtijeva popravku: proizvođač nije dužan da ponudi rezervne dijelove po razumnoj cijeni, ne postoji zabrana ugovornih, hardverskih ili softverskih prepreka popravci, nezavisni serviseri nisu zaštićeni u pristupu originalnim, polovnim, kompatibilnim ili 3D-štampanim rezervnim dijelovima, a potrošač nema jedinstveno mjesto (platformu) na kojem bi mogao da uporedi ponude serviseri. Posljedica je da se ekonomski racionalna odluka potrošača često svodi na kupovinu nove robe umjesto popravke postojeće, iako je popravka objektivno moguća i jeftinija. Dodatni, praktičan aspekt ovog problema jeste i to što tržište serviseri u Crnoj Gori trenutno nije na zadovoljavajući način uređeno niti sistematizovano — ne postoji pouzdan, sveobuhvatan i lako dostupan pregled kvalifikovanih serviseri na osnovu kojeg bi potrošač mogao da provjeri i uporedi ponude popravke, niti mehanizam kojim bi se, van okvira ovog zakona, na jednostavan način razlikovali ovlašćeni i neovlašćeni, odnosno kvalifikovani i nekvalifikovani serviseri. Uvođenjem obaveze proizvođača da popravi robu, uspostavljanjem nacionalnog odjeljka Evropske online platforme za popravke, ovaj se zakon posredno ne odražava samo na potrošače, već doprinosi i boljem uređenju i sistematizaciji samog tržišta usluga popravke, čineći ga transparentnijim i pristupačnijim kako potrošačima, tako i serviserima.

Drugo, važeći zakon ne sadrži materijalnopravna pravila kojima se sprečava iznošenje neosnovanih ili neprovjerljivih tvrdnji o ekološkoj prihvatljivosti proizvoda i poslovanja trgovca (tzv. „greenwashing“), niti pravila kojima se sankcioniše praksa planiranog (ranog) zastarijevanja robe — na primjer, softverska ažuriranja koja se lažno predstavljaju kao neophodna, funkcije kojima se namjerno skraćuje vijek trajanja robe, ili podsticanje potrošača da prijevremeno zamijeni potrošni materijal. Potrošač danas nema zakonski osnov da ospori trgovčevu tvrdnju da je proizvod „klimatski neutralan“ ili da nosi oznaku održivosti koja nije zasnovana na programu sertifikacije, što ga dovodi u zabludu prilikom donošenja odluke o kupovini.

Treće, važeći zakon o ugovorima o finansijskim uslugama zaključenim na daljinu (bankarskim,

kreditnim, osiguravajućim, investicionim uslugama i sl.) sadrži uopšten, zastarjeo i nedovoljno razrađen skup pravila koji ne prati način na koji se takvi ugovori danas zaključuju – putem mobilnih aplikacija i online platformi. Dodatno se uređuje pravo potrošača na jasan, standardizovan katalog predugovornih informacija prilagođen finansijskim uslugama, potrošač nema zaštitu od manipulativnih tehnika dizajna online interfejsa (tzv. dark patterns, kao što je otežavanje otkazivanja usluge u odnosu na postupak pretplate), niti jednostavnu, digitalizovanu „funkciju za raskid ugovora“ kojom bi elektronskim putem mogao da raskine ugovor zaključen na daljinu.

- Uzrok navedenih problema je to što ovi instituti, iako su u trenutku donošenja važećeg zakona (februar 2026. godine) već bili dio pravne tekovine Evropske unije nijesu bili uključeni u tekst tada pripremanog zakona, budući da nisu bili dio pravne tekovine EU neophodne za privremeno zatvaranje Poglavlja 28. Dodatni uzrok je status Crne Gore kao države kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, sa obavezom kontinuiranog usklađivanja u okviru pregovaračkog poglavlja 28 – Zaštita potrošača i zdravlja, koje je privremeno zatvoreno na Međuvladinoj konferenciji od 15. juna 2026. godine, uz izričitu obavezu daljeg usklađivanja utvrđenu Zajedničkom pregovaračkom pozicijom Evropske unije (dokument AD 27/26 CONF-ME 16/26). Dodatni uzrok problema jeste i to što tržište usluga popravke u Crnoj Gori nije na zadovoljavajući način uređeno niti sistematizovano, usljed čega ne postoji pouzdan i lako dostupan pregled kvalifikovanih serviseri, niti jednostavan mehanizam za razlikovanje ovlašćenih i neovlašćenih, odnosno kvalifikovanih i nekvalifikovanih serviseri. Ovakvo stanje otežava potrošačima da pronađu i uporede ponude popravke, a dodatno doprinosi i nedovoljnoj vidljivosti i tržišnoj poziciji nezavisnih serviseri.
- Posljedice nepostojanja ovih pravnih instituta su konkretne i mjerljive: potrošači nepotrebno troše novac na kupovinu nove robe umjesto jeftinije popravke; nezavisni serviserski sektor je ekonomski marginalizovan jer nema zaštićen pristup rezervnim djelovima i informacijama o popravci; potrošači donose odluke o kupovini na osnovu neprovjerljivih ekoloških tvrdnji; a potrošači koji zaključuju ugovore o finansijskim uslugama putem interneta izloženi su riziku manipulativnog dizajna interfejsa i otežanog raskida ugovora. Dodatno, nastavlja se zaostajanje u ispunjavanju obaveza usklađivanja u pregovaračkom procesu..
- Oštećeni subjekti su, prije svega, potrošači – lišeni prava na popravku, izloženi obmanjujućim ekološkim tvrdnjama i nedovoljno zaštićeni prilikom zaključivanja ugovora o finansijskim uslugama na daljinu – zatim nezavisni serviseri i poštteni privredni subjekti izloženi nelojalnoj konkurenciji trgovaca koji neosnovano ističu ekološke tvrdnje.
- Bez izmjena i dopuna, potrošači bi i dalje bili bez pravnog osnova za zahtijevanje popravke robe, bez zaštite od neosnovanih ekoloških tvrdnji i planiranog zastarijevanja, i bez savremenih pravila zaštite prilikom zaključivanja ugovora o finansijskim uslugama na daljinu, dok bi Crna Gora ostala neusklađena sa tri akta pravne tekovine Evropske unije sa kojim je neophodno uskladiti nacionalno zakonodavstvo saglasno navedenoj Zajedničkoj pregovaračkoj poziciji.

2. Ciljevi

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

- Ovim zakonom se nacionalno zakonodavstvo modernizuje i dopunjuje novim, konkretnim mehanizmima zaštite koji potrošaču daju stvarna sredstva da bude aktivan, a ne pasivan učesnik na tržištu, čime se materijalno jača njegov pravni položaj u tri ključne oblasti. Potrošaču se, po prvi put, daje pravni osnov da od proizvođača zahtijeva popravku robe i van roka zakonske odgovornosti za saobraznost, uz pristup rezervnim djelovima, transparentne cijene popravke i mogućnost da uporedi ponude serviseri putem nacionalnog odjeljka Evropske platforme za

popravke. Time se, posredno, doprinosi i boljem uređenju i sistematizaciji samog tržišta usluga popravke u Crnoj Gori, koje danas nije na zadovoljavajući način uređeno niti transparentno, čineći ga pristupačnijim i vidljivijim kako potrošačima, tako i nezavisnim serviserima. Dalje, potrošač dobija zaštitu od neprovjerljivih i obmanjujućih tvrdnji o ekološkoj prihvatljivosti proizvoda i poslovanja trgovca, kao i od prakse planiranog zastarijevanja robe, čime se jača njegova sposobnost da donese informisanu odluku o kupovini zasnovanu na provjerljivim činjenicama, a ne na marketinškim tvrdnjama bez pokrića. Konačno, potrošaču se obezbjeđuje savremen, digitalno prilagođen nivo zaštite prilikom zaključivanja ugovora o finansijskim uslugama na daljinu kroz pravo na razumljivo objašnjenje ponude, zaštitu od manipulativnog dizajna online interfejsa i jednostavnu, elektronsku mogućnost raskida ugovora, čime se otklanja dosadašnja pravna nesigurnost u ovom, sve zastupljenijem, segmentu digitalnog tržišta.

- Postavljeni ciljevi su, istovremeno, u punoj mjeri usklađeni sa postojećim strateškim i programskim opredjeljenjima Vlade i to naročito sa Nacionalnim programom zaštite potrošača 2025 - 2027 i pripadajućim Akcionim planom, koji promovišu jačanje ekonomskih interesa potrošača i vansudske zaštite njihovih prava, kao i Nacionalnom strategijom održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine, u dijelu koji se odnosi na pravo na zdravu i održivu životnu sredinu i podsticanje odgovorne, kružne potrošnje kroz produženje vijeka trajanja proizvoda. Pored toga, ciljevi su u skladu i sa obavezama preuzetim u okviru pregovaračkog poglavlja 28 – Zaštita potrošača i zdravlja, koje je privremeno zatvoreno uz izričitu obavezu daljeg usklađivanja sa razvijajućom pravnom tekovinom Evropske unije u ovoj oblasti.

3. Opcije

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

- Glavna i neophodna opcija je usvajanje predloženog zakona. Razmotrena je i opcija „status quo“ (nedonošenje propisa), koja nije prihvatljiva jer bi ostavila potrošače bez materijalno-pravnog osnova za ostvarenje prethodno navedenih prava, a i inače postoji obaveza usklađivanja koja proizlazi iz procesa pristupanja Evropskoj uniji. Razmotrena je i neregulatorna opcija (npr. kodeksi ponašanja ili dobrovoljne smjernice privrede o ekološkim tvrdnjama i popravci robe), koja takođe nije prihvatljiva jer se obaveza popravke, zabrane neosnovanih ekoloških tvrdnji i pravo na jednostrani raskid ugovora mogu ustanoviti samo kao izvršive, sankcionisane pravne norme sa jasno određenim adresatima (proizvođač, serviser, trgovac) i posljedicama za nepoštovanje – što dobrovoljni, neobavezujući akti privrede ne mogu obezbijediti..
- Izabrana opcija je neophodna jer jedino zakonskim putem mogu nastati nova, izvršiva prava potrošača (pravo na popravku, pravo na tačne informacije o trajnosti i mogućnosti popravke, pravo na jednostavan digitalni raskid ugovora o finansijskim uslugama) i odgovarajuće, sankcionisane obaveze privrednih subjekata (proizvođača, serviser, trgovca, pružalaca finansijskih usluga). Istovremeno, ovom opcijom ispunjava se i zakonodavno mjerilo za oblast zaštite potrošača u okviru pregovaračkog poglavlja 28. Shodno tome, navedeni ciljevi mogu se ostvariti jedino kroz regulatornu opciju.

4. Analiza uticaja

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

- Zakon će uticati prije svega na potrošače, pretežno pozitivno i direktno: potrošač dobija konkretno pravo da od proizvođača zahtijeva popravku robe i van roka odgovornosti za saobraznost, pravo na produženje garantnog roka za 12 mjeseci ako izabere popravku, pravo na tačne informacije o trajnosti, mogućnosti popravke i ekološkim tvrdnjama prije kupovine, i pravo na jednostavan, digitalizovan raskid ugovora o finansijskim uslugama zaključenog na daljinu. Na proizvođače, uvoznike i distributere robe za koju važe zahtjevi ekodizajna u pogledu mogućnosti popravke, zakon uvodi novu, direktnu obavezu popravke, obavezu ponude rezervnih djelova po razumnoj cijeni i obavezu objavljivanja okvirnih cijena popravke, uz srednjoročnu poslovnu priliku od proširenja tržišta postprodajnih usluga. Na nezavisne servisere uticaj je pozitivan i direktan, jer se pravno štite od ometanja u pristupu rezervnim djelovima i dobijaju vidljivost putem nacionalnog odjeljka Evropske platforme za popravke. Na trgovce uopšte zakon uvodi zabranu konkretnih obmanjujućih ekoloških tvrdnji i dodatne informacione obaveze, čime se sprečava nelojalna konkurencija zasnovana na neproverljivim tvrdnjama. Na pružaoce finansijskih usluga zakon utiče kroz nov katalog predugovornih obaveza, zabranu manipulativnih tehnika dizajna interfejsa i obavezu uspostavljanja funkcije za elektronski raskid ugovora. Ne postoji negativan uticaj zakona koji bi doveo u pitanje njegovo donošenje, s obzirom da se njime otklanja postojeća pravna praznina, a ne uvodi teret koji bi neopravdano opterećivao privredu.
- Primjena zakona neće izazvati direktne finansijske troškove za građane, već naprotiv, mogućnost popravke po razumnoj cijeni umjesto kupovine nove robe predstavlja potencijalnu uštedu za potrošače. U privredi se očekuju pretežno jednokratni troškovi usklađivanja poslovnih procesa sa novim materijalnopравnim obavezama: uspostavljanje sistema za prijem i evidentiranje zahtjeva za popravku, objavljivanje cjenovnika popravke i rezervnih djelova, eventualna izmjena marketinških materijala kako bi se izbjegle zabranjene ekološke tvrdnje, i prilagođavanje ugovora, predugovornih obavještenja i online interfejsa novim pravilima o finansijskim uslugama na daljinu. Mikro, mala i srednja preduzeća mogu snositi relativno veće administrativno opterećenje u odnosu na velike privredne sisteme, imajući u vidu ograničenije kapacitete za pravno i IT usklađivanje, zbog čega su u zakonu predviđeni odgovarajući rokovi za donošenje podzakonskih akata i uspostavljanje platforme za popravke.
- Da. Uvođenje prava na popravku, zaštita od neosnovanih ekoloških tvrdnji i modernizacija zaštite kod finansijskih usluga na daljinu predstavljaju materijalnopравna unapređenja položaja potrošača čija vrijednost, koja se prevashodno ogleda kroz veće povjerenje u tržište, produženje vijeka trajanja proizvoda, smanjenje nelojalne konkurencije zasnovane na neosnovanim ekološkim tvrdnjama i smanjenje rizika prilikom ugovaranja finansijskih usluga na daljinu, u potpunosti opravdava jednokratne troškove usklađivanja privrede.
- Da. Propisom se sprečava nelojalna konkurencija zasnovana na neosnovanim („greenwashing“) ekološkim tvrdnjama, a otvara se i novo tržište usluga popravke, uz izričitu zabranu ometanja nezavisnih serviseru u korišćenju originalnih, polovnih, kompatibilnih i 3D-štampanih rezervnih djelova, čime se podstiče ulazak novih privrednih subjekata, naročito serviseru i pružalaca usluga obnove robe, na tržište.
- Novouvedena administrativna opterećenja (objavljivanje okvirnih cijena popravke, dostavljanje Evropskog obrasca za informacije o popravci, prošireni katalog predugovornih informacija) ocjenjuju se kao umjerena i srazmjerna cilju koji se ostvaruje, s obzirom da se, gdje je to moguće, koriste standardizovani obrasci i oznake propisani na nivou Evropske unije (Sprovedbena Regulativa Komisije (EU) 2025/1960), čime se olakšava usklađivanje. Ne postoje biznis barijere koje bi neopravdano otežale poslovanje privrednih subjekata.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu,

odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?

- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za sprovođenje zakona nijesu potrebna dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore, osim eventualno sredstava potrebnih za uspostavljanje i održavanje nacionalnog odjeljka Crne Gore na Evropskoj online platformi za popravke..
- Ukoliko do potrebe za izdvajanjem sredstava i dođe, ona bi po prirodi bila kombinovana tj. jednokratna za potrebe tehničkog uspostavljanja nacionalnog odjeljka, i periodična (godišnja) za njegovo naknadno održavanje i ažuriranje, u skladu sa dinamikom koju odredi Evropska komisija. Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- S obzirom da trenutak i obim eventualne potrebe za sredstvima zavisi od aktivnosti Evropske komisije koja još nije okončana, sredstva u ovoj fazi nijesu posebno izdvojena u budžetu, već će se, ukoliko se ukase potreba za njima, planirati u okviru redovnih budžetskih sredstava Ministarstva ekonomskog razvoja za odgovarajuću fiskalnu godinu..
- Predviđeno je donošenje novih podzakonskih akata, ali iz istih neće proisteći dodatne finansijske obaveze.
- Primjenom zakona ne ostvaruje se direktan prihod za budžet Crne Gore. Posredan efekat na budžetske prihode mogao bi proisteći iz naplate novčanih kazni za prekršaje propisane ovim zakonom, čiji se iznos ne može unaprijed pouzdano procijeniti.
- S obzirom da tehnička rješenja i rok uspostavljanja zajedničkog online interfejsa Evropske platforme za popravke još uvijek nijesu poznati, u ovoj fazi nije bilo moguće sprovesti pouzdan obračun eventualnih izdataka, već će procjena troškova biti moguća tek nakon objavljivanja tehničkih specifikacija platforme od strane Evropske komisije.
- Da, kao što je navedeno, precizan obračun trenutno nije moguć jer zavisi od aktivnosti i vremenskog okvira Evropske komisije koji su van kontrole predlagača propisa.
- Nijesu postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa.
- Kako nijesu postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa, primjedbe nijesu mogle biti uključene u tekst propisa.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

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

- U izradi Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona zaštiti potrošača učestvovali su eksperti Marko Baretić i Rada Marković, angažovani preko projekta »EU Empower ME« koji sprovodi GIZ.
- Planirano je sprovođenje javne rasprave o Nacrtu zakona, u skladu sa Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona („Službeni list Crne Gore“, broj 12/12), u koju će biti uključeni: Privredna komora Crne Gore, udruženja za zaštitu potrošača evidentirana u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača, udruženja proizvođača, uvoznika i prodavaca kućnih aparata i elektronske opreme, bankarsko udruženje i udruženja društava za osiguranje, nevladine organizacije koje se bave zaštitom potrošača i zaštitom životne sredine, nadležni inspekcijski organi i drugi nadležni organi članovi nacionalne Mreže nadležnih organa, i ostala zainteresovana javnost.
- [Popunjeno se nakon sprovedene javne rasprave i međuresorne procedure usaglašavanja, sa

pregledom prihvaćenih i neprihvaćenih primjedbi i predloga.]

7: Monitoring i evaluacija

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

- Nema potencijalnih prepreka za implementaciju propisa.
- Radi ostvarenja ciljeva zakona sprovede se: donošenje podzakonskih akata u propisanim rokovima; informativne i edukativne kampanje Ministarstva i udruženja za zaštitu potrošača, namijenjene potrošačima i privredi; obuke nadležnih organa za primjenu novih ovlaštenja; i redovno ažuriranje nacionalnog odjeljka Evropske platforme za popravke..
- Broj serviseri i drugih subjekata registrovanih na nacionalnom odjeljku Evropske platforme za popravke, broj izdatih Evropskih obrazaca za informacije o popravci, broj utvrđenih prekršaja i izrečenih novčanih kazni po novim prekršajnim odredbama, broj prigovora potrošača u vezi sa ekološkim tvrdnjama i ostvarivanjem prava na popravku, kao i ocjena stepena usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije u godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Crne Gore..
- Ministarstvo ekonomskog razvoja i ostali državni organi nadležni za nadzor nad primjenom ovog propisa, kao i organizacije potrošača.

Datum i mjesto

02.09.2026., Podgorica

MINISTAR

Nik Gjelošhaj

