



Crna Gora
Ministarstvo ekonomskog razvoja

2. mart 2021. godine
Broj: 012-328/21-500/1

VLADA CRNE GORE

GENERALNI SEKRETERIJAT

GENERALNI SEKRETAR GOSPODIN BOŽO MILONJIĆ

Predmet: Mišljenje u vezi sa Inicijativom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti

Poštovani,

Vašim zahtjevom broj 07-5713/2 od 23.decembra 2020. godine, obavjestili ste ovo ministarstvo, da je od strane "Elektroprivrede Crne Gore" AD Nikšić pokrenuta Inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 35 stav 3 i člana 41 Zakona o zaštiti potrošača ("Sl list CG" br. 2/14, 6/14, 43/15, 70/17 i 67/19), pa tim povodom Ministarstvo ekonomskog razvoja, daje sledeće:

MIŠLJENJE

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 odredaba 35 stav 3 i člana 41 Zakona o zaštiti potrošača (Službeni list CG", br. 2/14, 43/15, 70/17 i 67/19) u daljem tekstu (ZZP).

Podnosilac inicijative ukazuje da se predmetnim zakonskim rješenjima EPCG, kao druga strana u ugovornom odnosu, 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



Crna Gora Ministarstvo ekonomskog razvoja

drugim zakonima (prvenstveno Zakonom o obligacionim odnosima, te dijelom i Zakonom o energetici).

Po navodima podnosioca inicijative navedene odredbe Zakona o zaštiti potrošača su u suprotnosti sa čl. 59, odnosno čl. 139 Ustava kojima se jemči sloboda preduzetništva, odnosno 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“ snadbijevaču (čl. 59 Ustava) i krši princip samostalnosti (čl. 139 Ustava) 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 jednog trenutka i desiti, i može proizvesti velike ekonomske gubitke EPCG koji bi ugrozili obavljanje osnovne djelatnosti, pa samim tim u konačnom može ugroziti život i zdravlje ljudi, a

ujedno i poslovanje ogromnog broja privrednih subjekata i u konačnom nanijeti veliku štetu cjelopupnoj privredi Crne Gore“.

Konačno, ističe se kao poznata činjenica da je snadbijevanje električnom energijom koju vrši EPCG usluga od javnog interesa, da su jedini subjekt na teritoriji Crne Gore koji obavlja ovu djelatnost, iz kog razloga se „već nalaze 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 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: prava 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 kada se osporava iznos računa za pružene usluge, i s tim u vezi prava i obaveze ugovornih strana po ključnom pitanju obustavljanja pružanja ili isključenje sa distributivne mreže takve javne usluge (ne samo distribucija i snadbijevanje električnom energijom, već i drugih: vodom, gasom, toplotom, prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda i sl.).

S tim u vezi, na prvom mjestu se mora ukazati da Zakon o zaštiti potrošača uređuje odnose **trgovaca i potrošača**, u kojem 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).



Crna Gora Ministarstvo ekonomskog razvoja

S druge strane, isto tako se mora ukazati 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, Gava II, čl. 35 do 42 Zakona). Pored snadbijevanja električnom energijom iste se dakle odnose i na druge javne usluge i to: distribuciju i snadbijevanje 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 i dr. Prethodno ukazuje da se uređenje ovih odnosa u potpunosti zasnivalo ne samo na odredbama iz čl. 70 Ustava 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), predmetnim odredbama se obezbijedilo puno poštovanje i primjena odredbi Ustava iz čl. 6 (ljudska prava i slobode), čl. 9 (pravni poredak), čl. 16 (zakonodavstvo), kao poštovanje i primjena ustavnih načela na djelotvorni pravni lijek (čl. 20 Ustava) i pristup sudu (čl. 32 Ustava).

Stoga se i predmetna Inicijativa i ovo mišljenje mora **naročito sagledati u svijetlu sledeće dvije činjenice:**

1. Zakon o zaštiti potrošača je **sistemski zakon** u pravnom poretku Crne Gore kojim se štite **prava potrošača u ugovornim odnosima** tj. pri kupovini i drugim oblicima prometa **svih vrsta roba i usluga** (proizvoda) na tržištu, a naročito uređuje: zaštita ekonomskih interesa, pravna zaštita, informisanje i obrazovanje, udruživanje potrošača radi zaštite njihovih interesa i druga pitanja od značaja za zaštitu potrošača. U skladu sa čl. 9 Ustava i međunarodno preuzetim obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (čl. 78), sistemski položaj Zakona o zaštiti potrošača i odnos sa drugim zakonima (prvenstveno Zakonom o obilgacionim odnosima, ali i brojnim sektorskim zakonima, poput Zakona o energetici) proizilazi 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 (potrošač) 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) uređuju po principu ***rationae materiae***, što Zakon o zaštiti potrošača kao i u svim državama članicama EU, i u pravnom poretku Crne Gore čini sistemskim. Stoga, kako direktive evropskog potrošačkog prava, tako i harmonizovane crnogorske zakone među kojima i Zakon o zaštiti potrošača (kao i npr. Zakon o potrošačkim kreditima, Zakon o nedozvoljenom oglašavanju i sl.), karakterišu **instrumenti javno-pravne zaštite**



Crna Gora
Ministarstvo ekonomskog razvoja

slabije strane u ovakvim **ugovorima** (potrošačkim). Ove pravne norme, za razliku od Zakona o obligacionim odnosima, stoga polaze od **načela** da ugovorne strane u ovim odnosima **nisu jednake tj. ravnopravne**, te 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 je **postići stvarnu ravnotežu** u odnosima između lica koje se bave profesionalnom ili poslovnom djelatnošću (trgovaca, u ovom sporu EPCG) i potrošača, kao fizičkog lica koji 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, **drugачije propisano**)

2. Zakonodavac je uz puno poštovanje i primjenu navedenih Ustavnih načela, u uređenje 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 Evropsku uniju (EU), pa tako Crnu Goru, podrazumijeva da svi korisnici (a narocito potrošači – fizička lica) imaju pristup takvim javnim uslugama, bez obzira na ekonomski ili društveni status ili geografski položaj, i dodatno zahtjeva da postoji određeni kvalitet, pristupačne cijene, dobro funkcionisanje (da su sigurne, bezbjedne, pouzdane) i sl. Otud se u njima i prepoznaje cilj zadovoljenja opšteg, odnosno javnog interesa. Prethodno se u slučaju podnosioca ove Inicijative potvrđuje i odredbama čl. 4 st. 1 Zakona o energetici koje snadbijavanje električnom energijom utvrđuje kao javnu uslugu koja je **potrebna „za život i rad građana i poslovanje i razvoj privrednih subjekata“**, a koji 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 snadbijevanja vodom, jeste javna usluga takozvanog „egzistencijalnog karaktera“, jer je ista nezamjenljiv uslov za život i rad građana Crne Gore.



Crna Gora Ministarstvo ekonomskog razvoja

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

Stoga pogrešni su navodi da se osporenim odredbama ograničavaju prava iz Ustava iz čl. 59 i 139, već upravo suprotno, jemči se sloboda preduzetništva (čl. 59 Ustava) i garantuje ekomsko 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 da Crnogorski građani - potrošači su ti koji ne mogu birati drugog pružaoca ove egzistencijalne usluge. Upravo iz ove činjenice, kao i navoda u Inicijativi da je *“EPCG AD Nikšić najveći i jedini zvanični snadbijevač”*, a koja pozicija je česta

za pojedine javne usluge, proizilazi **dodatna odgovornost takvih trgovaca** u pružanju ovih usluga u skladu sa odredbama Ustava, 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”*, ili da zakonodavac *„ukazuje potrošačima 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 zagarantovano ne samo pravom EU, već i rezolucijama Generalne skupštine Ujedinjenih Nacija koje obavezuje i Crnu Goru (Rezoucije br. 39/248 od 9 aprila 1985 o zaštiti potrošača, odnosno **Rezolucije 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, Djela drugog, Glave I (Osnovne odredbe



Crna Gora
Ministarstvo ekonomskog razvoja

o prometu proizvoda), Odeljak C, a kojom se utvrđuje **osnovna obaveza izdavanja računa**. Naime, odredbom čl. 19 st. 2 Zakona o zaštiti potrošača utvrđeno je pomenuto načelo transparentnosti na način da je propisano da račun mora da bude " **jasan, razumljiv, lako čitljiv**, na crnogorskom jeziku i propisane sadržine u skladu sa zakonom".

Dakle, predmet uređenja Zakona, tačnije osporenih odredbi čl. 35 je 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 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 sledeće.

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 koja se kao sporne navode u Inicijativi i to: 1) isključive sudske nadležnosti u utvrđivanju nastupanja zastarelosti potraživanja, 2) pravila o prekidu zastarijevanja putem priznanja duga ili podizanja tužbe, 3) dvogodišnjeg roka zastarjelosti kod javnih usluga (snadbijevanja el. energijom, vodom i dr.) i dr. odrebe ovog zakona.

S tim u vezi treba istaći, pomenutim odredbama zakonodavac **nije imao intenciju, niti je propisao** nadležnost ili postupak odlučivanja o svim ovim pitanjima od strane bilo kog **drugog organa osim suda**. Kada osporene odredbe čl. 41 i 35 propisuju obavezu iskazivanja iznosa potraživanja „starijih od dvije godine“, podnosilac Inicijative ovakvo određenje **suprotno duhu i rečniku zakona poistovjećuje sa institutom „zastarjelosti“** i čak nepotrebno upućuje „*da nije moguće iskazati iznos zastarjelih potraživanja bez sudske odluke*“, i 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 zastrjelosti iz čl. 397 istog zakona.

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



Crna Gora Ministarstvo ekonomskog razvoja

Međutim, ono što zakonodavac članom 41 Zakona o zaštiti potrošača jeste **obezbijedio** je **javno-pravna zaštita potrošača u situacijama kada 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 javno-pravna zaštita potrošača zabrana obustavljanja (ograničenja ili isključenja) sa distributivne mreže, i/ili obaveze ponovnog priključenja) koja je do okončanja spora **obezbijedena putem inspekcijskog 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 - snadbijevanje električnom energijom.

Veoma važno je istaći, a što podnosilac Inicijative neopravdano zaobilazi, da osporena zakonska rješenja predmetnu javno-pravnu zaštitu potrošača, do okončanja spora obezbijedenu putem inspekcijskog 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 i 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 nadležni sudski (i/ili upravni) organi su u tom svijetlu, kao i do sada, apsolutno spremni prepoznati i spriječiti svaki pokušaj zaobilaženja ovih pravila i/ili njihovu zloupotrebu.

Kako je centrana pažnja podnosioca Inicijative očigledno usmjerena na potraživanja starija od dvije godine i druge troškove sa njima povezane (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



Crna Gora
Ministarstvo ekonomskog razvoja

potraživanja samo u nekoliko stotina postupaka“ te da isto „potvrđuje da je obezbjeđena pravna sigurnost i zaštita potrošača“.

Prethodno navedene brojke, kako to proizilazi iz navoda EPCG, i ako pokazuju procentualno mali omjer sudskih odluka u korist potrošača, one istovremeno potvrđuju odluku zakonodavca jer i tih „**nekoliko stotina“ potrošača, odnosno domaćinstava bi 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 bi bila **odustajanje potrošača** od spora, što se i u **Direktivi 93/13/EEZ** o nepoštenim ugovornim odredbama (tač. q), Aneksa I Direktive) pa tako 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 ponašanje je zabranjeno jer odslikava ograničavanje primjene opšteprihvaćenih načela međunarodnog prava, odnosno Ustava Crne Gore po pitanju 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 jedno od najstarijih pravnih pravila koje se primjenjuje u krivičnom pravu, a koje je u današnjim pravnim sistemima pretočeno u pravno načelo koje ima univerzalnu primjenu i 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 u slučaju spora EPCG, 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** troškova tih postupaka (sudskih, troškove svog i zastupnika druge strane, skoro pa obaveznog vještačenja, naročito kod sporova sa elementima zastare i dr.), uključujući gdje je primjenljivo i druge troškove (zatezne kamate i dr.).

Konačno, i ako nije predmet uređenja Zakona o zaštiti potrošača, u ovom dijelu cijenimo važnim da ukažemo 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 odredbom čl. 388, pravna lica, koja često imaju monopolski položaj, **natjeraju da u odsustvu tržišne konkurencije**, svoja **potraživanja naplaćuju sa pažnjom dobrog privrednika**. Ovo u načelu uključuje i obaveze na



Crna Gora Ministarstvo ekonomskog razvoja

strani rukovodećeg kadra, u to vrijeme mahom državnih preduzeća, a danas već privrednih društava u privatnom vlasništvu.

Jedina razlika danas, 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), je da potraživanja za ove i druge usluge zastarjevaju za **jednu godinu**, dok je crnogorskim Zakonom o obligacionim odnosima iz 2008. godine ovaj rok **uvećan**, 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** koji se kod EPCG evidentiraju kao „**nelegalni**“. Podjećamo da osporenim odredbama zaštitu uživa samo potrošač koji redovno plaća nesporne iznose računa, dok se u kategoriji nelegalnih radi o

slučajevima **neovlašćenog korišćenja energije**, uređenih Zakonom o energetici i podzakonskim aktima, kao što su: korišćenje energije suprotno propisima ili uslovima utvrđenim ugovorom koji reguliše snadbijevanje energijom, oštećenje mjernih uređaja, korišćenje energije mimo mjernih uređaja, krađe i dr.

Isto tako, ukazujemo da je odredbama čl. 41 st. 3 i 5 Zakona o zaštiti potrošača, zakonodavac onemogućio nezakonito ponašanje trgovaca, a koje se od uvođenja istih **pokazalo opravdanim**, i to upravo poslednjih godina u praksi podnosioca Inicijative, za slučajeve kada 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) kada su ispunjene pretpostavke iz preostalih odredaba čl. 41 tj. kada je od strane potrošača u postpuku 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 još uvijek u toku sudski postupak kojim se osporava iznos računa, uključujući po osnovu člana 388 Zakona o obligacionim odnosima, i
- 3) što je posebno zabrinjavajuće sa aspekta vladavine prava, kada već postoji pravosnažna sudska presuda višeg ili osnovnog suda u Crnoj Gori, da je određeno potraživanje ili njegov dio zastarjelo, te da se isto prinudnim putem više ne može naplatiti (postaje prirodna obligacija).

U tom dijelu, naročito u vezi slučajeva pod br. 3) tj. kada postoji pravosnažna sudska presuda o zastrajelosti duga (te nemogućnosti naplate prinudnim putem) ili o nepostojanju duga (usled



Crna Gora
Ministarstvo ekonomskog razvoja

neurednog vođenja izvršenih uplata), ukazujemo da odredba čl. 41 st. 5 pripada korpusu posebno uređene nepoštene poslovne prakse.

Pored toga što ispunjava elemente iz čl.116 tač. 5 (uznemiravanje prijetnjama i nedopuštenim uticajem), osporena odredba direktno podpada pod odredbe čl. 117 tač. 3 Zakona o zaštiti potrošača, kojom 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. Po našem mišljenju iste su utvrđene da se nebi 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 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 - snadbijevanje električnom energijom.

Konačno, osporene odredbe su u skladu i sa **čl. 9 i 149 Ustava** kojim se uređuju **načelo pravnog poretka** (pozicija u unutrašnjem pravnom poretku i primjena potvrđenih međunarodnih ugovora i opšte prihvaćenih 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 CG”, 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 obavezuje i Crnu Goru.



Crna Gora
Ministarstvo ekonomskog razvoja

Polazeći od navedenog, predlažemo da Ustavni sud Crne Gore, odbaci inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba 35 stav 3 i člana 41 Zakona o zaštiti potrošača, koju je, preko svog punomoćnika, podnijela EPCG iz Nikšića.



Odobrila:

Jasna Vujović

Jasna Vujović

Načelnica Direkcije za zaštitu potrošača

tel: 067/063-900

email: jasna.vujovic@mek.gov.me