

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo ekonomskog razvoja
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o kolektivnim tužbama
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)?	
- U pravnom sistemu Crne Gore trenutno ne postoji efikasan mehanizam za kolektivno ostvarivanje zahtjeva za naknadu štete i povraćaj novčanih sredstava u slučajevima kada je veliki broj potrošača ili drugih lica oštećen na sličan način. Iako pojedinci imaju zakonsko pravo na pokretanje postupka, u praksi ga često ne koriste zbog visokih troškova, složenosti postupka, neznanja ili male vrijednosti pojedinačnog zahtjeva. Ova situacija naročito pogađa oblast prava potrošača, zaštite konkurencije, radnog prava, finansijskih usluga i zaštite životne sredine, gdje je karakteristično da su pojedinačni zahtjevi niske vrijednosti, ali ukupna nezakonita korist kršioca može biti veoma velika. Nesrazmjera između male imovinske koristi za pojedinca i visokih sudskih troškova čini sudsku zaštitu često neefikasnom, čime se obesmišljava pravo na pristup pravdi. Uz to, nedostatak kolektivnog mehanizma omogućava nepoštenim učesnicima na tržištu da zadrže nezakonito stečenu korist, što dodatno ugrožava poštenu konkurenciju i obeshrabruje zakonito poslovanje. S druge strane, ako bi mnogi oštećeni istovremeno pokrenuli pojedinačne postupke, to bi moglo izazvati ozbiljno opterećenje sudskog sistema. Postojeći Zakon o parničnom postupku ne predviđa kolektivnu tužbu niti dopušta tužbu u korist trećih ili neodređenog broja lica. Nema pravnog okvira koji bi omogućio potrošačkim organizacijama ili sličnim subjektima da traže isplatu novčane naknade za veći broj oštećenih osoba. Instituti poput suparničarstva ili spajanja postupaka ne nude funkcionalno rješenje jer su ograničeni u primjeni i ne uklanjaju ključne prepreke, posebno rizik od visokih troškova. U ovom trenutku jedina vrsta kolektivne tužbe koju crnogorsko zakonodavstvo poznaje jeste tužba za izricanje mjera zabrane, predviđena Zakonom o zaštiti potrošača (ZZP), kojom se može zahtijevati prestanak nezakonitog ponašanja trgovca (npr. nepoštena poslovna praksa, zavaravajuće oglašavanje). Međutim, domašaj takvih tužbi je ograničen. Presuda djeluje samo ubuduće, odnosno na buduće ponašanje trgovca, ali ne i u imovinsku korist potrošača koji su oštećeni nezakonitim postupanjem. Konkretno, zakonsko rješenje ne omogućava da oštećeni potrošači putem ove tužbe ostvare pravo na isplatu novčanog iznosa (na ime naknade štete, sniženje cijene, povraćaja kupoprodajne cijene). Osim toga, donošenje Zakona o kolektivnim tužbama je neophodno radi daljeg usaglašavanja sa najnovijom potrošačkom pravnom tekovinom EU iz 2020. godine, što je i preduslov za privremeno zatvaranje poglavlja 28 u skladu sa operativnim zaključcima videokonferencije od 1. aprila 2025. godine sa predstavnicima Evropske komisije kao i konačnim Izvještajem ekspertske misije EK (peer review) iz novembra 2023. godine o ocjeni spremnosti Crne Gore za priremeno zatvaranje	

Pregovaračkog poglavlja (PP) 28.

- Masovna oštećenja neizbježna su posljedica sve masovnije proizvodnje, prodaje i komunikacije. Česta osobina masovnih oštećenja je da zahvataju velik broj oštećenih lica koji imaju pravo na pojedinačne zahtjeve male vrijednosti. Iako pravo na sudsku zaštitu u individualnim sudskim postupcima teoretski ostaje zajamčeno, zbog nesrazmjere između vrijednosti pojedinačnog zahtjeva i troškova postupka – a često i zbog neznanja ili pasivnosti oštećenih osoba – nerealno je očekivati da će ono biti učinkovito iskorišćeno. Naročito u potrošačkim sporovima, imovinska vrijednost spora (gubitak potrošača zbog nezakonitog postupanja privrednog subjekta) često je preniska da bi potrošaču bilo isplativo rizikovati visoke troškove sudskog postupka. Očigledna nesrazmjera između imovinske vrijednosti povrijeđenog ili ugroženog prava, s jedne, i prijetućih sudskih troškova, uz rizik gubitka spora, s druge strane, temeljna je karakteristika prosječnog potrošačkog spora. S druge strane, ukupna vrijednost takvih pojedinačno niskih zahtjeva može biti visoka, što znači da je i nezakonita korist kršioca značajna. Budući da prekršilac zna da većina oštećenika neće sudski ostvariti svoje zahtjeve, u većini slučajeva ta će nezakonita korist ostati trajna.
- Glavna posljedica je ugrožavanje prava na pristup sudu i samim tim nedostatna pravna zaštita u slučajevima masovnih kršenja potrošačkih prava. Kako kršilac shvata da pojedinačno ostvarivanje zahtjeva u parničnom postupku nije realna opcija, prijetnja sudskim postupkom ne može ispuniti ni svoju preventivnu funkciju – odvratanje od kršenja. Posljedično, zbog takve nezakonite koristi subjekata koji na tržištu djeluju nepošteno (npr. kršenjem prava potrošača ili prava konkurencije) ili smanjuju troškove rada (kršenjem prava radnika), ugrožen je i položaj svih drugih privrednih subjekata i konkurenata koji posluju u skladu sa pravom. Ako se većina oštećenika zbog ekonomskih razloga ili neznanja ne odluči na sudsko ostvarivanje svojih zahtjeva, sistem sudske zaštite ne ispunjava svoju svrhu zaštite prava, niti svoju funkciju odvratanja od budućih povreda prava.
- Oštećeni su potrošači. Potrošači kao slabija strana u ugovornom odnosu sa trgovcima često odustaju od pokretanja postupaka zaštite svojih prava, naročito u situacijama kada je vrijednost tih sporova mala i u nesrazmjeri sa troškovima sudskog postupka po individualnoj tužbi. Time i neravnoteža u odnosu trgovca i potrošača postaje veća jer otvara prostor za primjenu nepoštenih poslovnih praksi. Takođe, oštećeni su drugi privredni subjekti odnosno konkurenti koji posluju u skladu sa zakonom.
- Zakon o zaštiti potrošača trenutno uređuje samo jednu vrstu kolektivnih tužbi – tužbu za izricanje mjera zabrane koja je primijenjena u dva slučaja i rezultirala je pravosnažnim presudama koje su utvrdile slučajeve kršenja kolektivnih interesa potrošača. Međutim, te presude djeluju samo ubuduće, odnosno na buduće ponašanje trgovca, ali ne i u imovinsku korist potrošača koji su oštećeni nezakonitim postupanjem. Konkretno, zakonsko rješenje ne omogućava da oštećeni potrošači putem ove tužbe ostvare pravo na isplatu novčanog iznosa (na ime naknade štete, sniženje cijene, povraćaja kupoprodajne cijene). Prema tome, sudska praksa pokazuje da postoje slučajevi kršenja kolektivnih interesa potrošača koji su oštećeni tim praksama ali koji faktički ne mogu ostvariti pravnu zaštitu. Mjere zabrane nisu dovoljno snažan mehanizam za sprječavanje takvih praksi, što može rezultirati učestalijim povredama tih kolektivnih interesa i štetom za građane.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.
- Cilj donošenja ovog zakona je podizanje nivoa zaštite prava potrošača na nivo zemalja Evropske unije i razvijenog svijeta.

Osnovni cilj predloga zakona je uvođenje prava potrošača na kolektivno ostvarivanje novčanih i drugih kompenzacijskih zahtjeva u pravnom sistemu Crne Gore u slučaju određenih tipičnih masovnih oštećenja. Kolektivna tužba olakšava pristup sudskoj zaštiti, posebno u predmetima u kojima je pojedinačna šteta toliko mala da se potencijalnim tužiocima ne bi isplatilo podnositi pojedinačne zahtjeve. Takođe, zakon će povećati pregovaračku moć potencijalnih tužilaca i doprinijeti većoj efikasnosti sudske zaštite, jer će doprinijeti izbjegavanju vođenja velikog broja pojedinačnih postupaka koji proizlaze iz iste pravne povrede. Dodatni cilj zakona je i jedinstveno regulisanje kolektivnih tužbi, koje su do sada bile regulisane samo u Zakonu o zaštiti potrošača i to u ograničenom obimu (samo tužbe za izricanje mjera zabrane).

Poseban cilj zakona je pravilan prenos i efikasna implementacija Direktive o predstavničkim tužbama 2020/1828 i postizanje potpune usklađenosti sa pravom Evropske unije.

- Navedeni ciljevi su u skladu sa strateškim i operativnim ciljevima Nacionalnog programa zaštite potrošača 2022 - 2024.

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.
- Izabrana opcija je neophodna zbog obaveze usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa relevantnim izvorima prava Evropske unije, kao i iz razloga što pojedine probleme koji se pokušavaju riješiti ovim zakonom nije moguće riješiti na drugi način osim regulatornom opcijom.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će 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.

- Rješenja u propisu uticaće na potrošače i ostvariti efikasniju pravnu zaštitu njihovih prava. Kolektivna tužba za naknadu štete, kao ključni oblik tužbe propisan ovim zakonom, ima trostruku svrhu i to: **olakšanje pristupa sudskoj zaštiti i ostvarenju prava pojedinaca** koji su bili pogođeni masovnim oštećenjem – Zakon će ukloniti problem, da potrošači, ako imaju jedino mogućnost individualne tužbe, od podnošenja takve tužbe odustaju naročito u slučajevima nesrazmjere između male vrijednosti tužbenog zahtjeva i visokih troškova vođenja, trajanja i neizvjesnosti ishoda parničnog postupka. Zbog tih razloga samostalna tužba za ostvarivanje prava potrošača u parničnom postupku ostaje samo teoretska.

Sprečavanje povreda prava potrošača odvracanjem potencijalnih kršilaca od nepoštena prakse uvođenjem efikasnog sistema obeštećenja potrošača u slučajevima masovnih oštećenja – Zakon će riješiti problem svjesne zloupotrebe od strane nesavjesnih privrednih subjekata i činjenice da većina oštećenika odustaje od podnošenja pojedinačne tužbe, što im omogućava da iz nezakonitih radnji zadrže značajnu protivpravnu imovinsku korist. Kolektivna tužba će imati preventivni regulatorni uticaj koji dopunjuje zaštitu zakonitosti ostvarenu djelovanjem javnih tijela, kao što su tržišni regulatori te inspekcijски nadzor. Ovim se postiže javni interes kroz generalnu i specijalnu prevenciju, osiguravajući poštovanje pravila tržišnog ponašanja i pravnih obaveza te sprečavanje protivpravnog sticanja imovinske koristi.

Smanjenje preopterećenosti sudova u slučajevima masovnih oštećenja – Zakon će ukloniti opasnost da sudovi, zbog prekomjernog broja pojedinačnih tužbi, ne budu u mogućnosti

pravovremeno rješavati ne samo potrošačke predmete male vrijednosti, već i ostale predmete. Trenutni sistem rada sudova ne omogućava brzu reakciju na iznenađan i nesrazmjerno povećan priliv predmeta.

- Primjena ovog propisa ne stvara dodatne troškove za potrošače i privredu u odnosu na postojeće obaveze po potrošačkom zakonodavstvu.
- Troškovi koji će nastati kao posljedica donošenja ovog zakona su minimalni u odnosu na uslove koji se stvaraju njegovom primjenom.
- Mehanizmi kolektivne pravne zaštite, sadržani u predlogu zakona, pored efikasnije zaštite prava potrošača doprinose i pravednijim uslovima konkurencije jer stvaraju ravnopravne uslove za trgovce koji savjesno posluju na tržištu. Raspoloživost efikasnog pravnog mehanizma kolektivne zaštite, takođe, može imati snažan odvraćajući učinak na nepoštene trgovce koji stiču nezakonite koristi usljed čega je ugrožen položaj svih drugih privrednih subjekata i konkurenata koji posluju u skladu sa zakonom i primjenjuju dobre poslovne prakse.
- Ne postoje biznis barijere i administrativna opterećenja

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 proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena 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.

- Nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore za implementaciju propisa.
- Obezbeđenje finansijskih sredstava nije neophodno.
- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Nisu neophodna finansijska sredstva iz budžeta za tekuću fiskalnu godinu.
- Predviđeno je donošenje novih podzakonskih akata, ali iz istih neće proisteci dodatne finansijske obaveze.
- Primjenom zakona ostvariće se prihod za budžet Crne Gore u dijelu naplate sudskih taksi i novčanih kazni izrečenih za povrede odredbi ovog zakona.
- Nije korišćena nijedna metodologija prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Obzirom na to da nije korišćena nijedna metodologija prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda, nijesu postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda.
- 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 kolektivnim tužbama učestvovao je prof. dr Aleš Galič, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Ljubljani, kroz podršku PLAC projekta koji finansira Evropska unija. - Nacrt zakona razmatran je na sjednicama Savjeta za zaštitu potrošača koji okuplja sve nosioce zaštite potrošača i uključuje predstavnike organa državne uprave, regulatornih tijela, organizacija potrošača i akademske zajednice. U skladu sa Vladinom Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona ("Službeni list Crne Gore", broj 12/12) biće organizovana javna rasprava koja će trajati 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva. U okviru javne rasprave biće održan okrugli sto. - Predlozi i sugestije biće razmatrani nakon sprovedene javne rasprave.
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. - Edukacija potrošača i trgovaca o dostupnosti mehanizama kolektivne zaštite u potrošačkim sporovima. , pojačan nadzor nad sprovođenjem zakona. Predlog zakona predviđa uspostavljanje elektronske baze podataka koja je javno dostupna putem internet stranica, sa informacijama o kvalifikovanim subjektima unaprijed imenovanim u svrhu podnošenja domaćih i prekograničnih predstavničkih tužbi, kao i opštim informacijama o predstavničkim tužbama koje su u toku i onima koje su okončane. - Broj pokrenutih kolektivnih postupaka naročito pokrenutih kolektivnom tužbom za naknadu štete; broj pravosnažno okončanih kolektivnih postupaka; dosuđeni iznosi naknade štete u tim postupcima. - Ministarstvo ekonomskog razvoja i ostali državni organi nadležni za nadzor nad primjenom ovog propisa, kao i organizacije potrošača.

Datum i mjesto

16.05.2025., Podgorica

MINISTAR

Nik Gjelošhaj

Nik Gjelošhaj



