

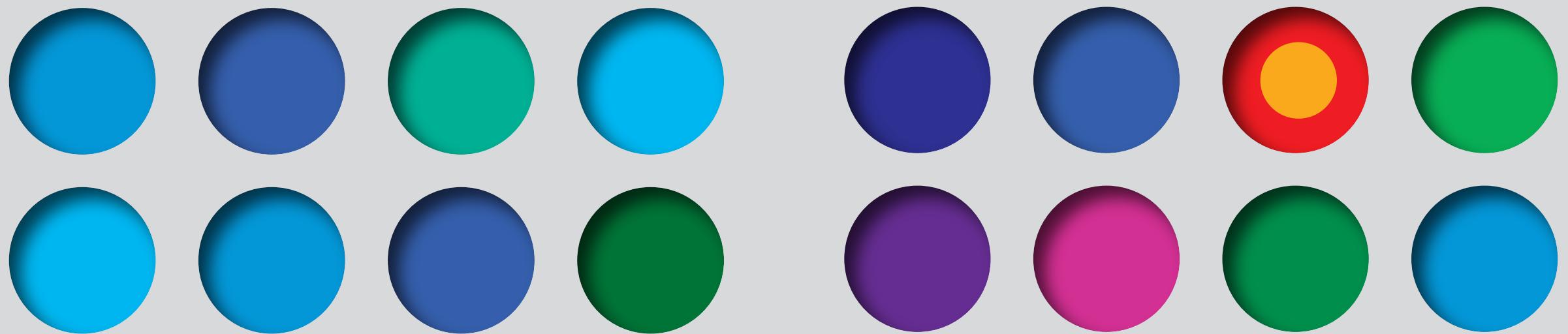


Implemented by:
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Izazovi zaštite potrošača u oblasti komunalnih usluga u okviru procesa evropskih integracija

Crna Gora



IZAZOVI ZAŠTITE POTROŠAČA U OBLASTI
KOMUNALNIH USLUGA U OKVIRU PROCESA
EVROPSKIH INTEGRACIJA

Crna Gora

**IZAZOVI ZAŠTITE POTROŠAČA
U OBLASTI KOMUNALNIH USLUGA
U OKVIRU PROCESA
EVROPSKIH INTEGRACIJA**

Crna Gora

Beograd, 2016

**IZAZOVI ZAŠTITE POTROŠAČA U OBLASTI KOMUNALNIH
USLUGA U OKVIRU PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA**

Crna Gora

Izdavač:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Registrovane kancelarije:

Bonn i Eschborn, Nemačka

Otvoreni regionalni fond za Jugoistočnu Evropu - Modernizacija opštinskih usluga

Zmaja od Bosne 7-7a; Importanne Centar O3/IV

71000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina

T: +387 33 957 500

F: +387 33 957 501

www.giz.de/regional-funds-southeasteurope

Izdato:

Maj 2016

Štampa:

Atelje, Beograd

Dizajn i priprema za štampu:

Atelje, Beograd

Autori:

Zvezdan Čađenović

Dušan Protić

Milijana Zdravković Mihajlov

Olga Nikčević, Željka Rajković

U ime:

Nemačko ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ) i Vlada Švajcarske

Informacije, tumačenja i zaključci u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stav Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

SADRŽAJ

I	UVOD.....	7
II	PERSPEKTIVA EU: ZAKONODAVSTVO, INSTITUCIJE, RELEVANTNA PRAKSA	11
	Institucionalni okvir za potrošačku politiku EU.....	12
	Iskustvo i dobre prakse u državama članicama EU.....	14
III	PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA ZAŠTITU POTROŠAČA U OPŠTINSKIM USLUGAMA	
	- JIE REGIONALNA PERSPEKTIVA	19
	Pravni okvir za zaštitu potrošača.....	20
	Regulisanje opštinskih usluga i relevantno sektorsko zakonodavstvo	22
	Obim opštinskih usluga koje treba ispitati.....	25
	Institucionalni okvir	25
	Uloga organizacija za zaštitu potrošača – trenutno stanje u regionu.....	27
IV	NACIONALNI PRAVNI OKVIR I INSTITUCIONALNO UREĐENJE	29
	Pravni i institucionalni okvir.....	29
	<i>Propisi o zaštiti potrošača.....</i>	29
	<i>Uređivanje opštinskih usluga i relevantni sektorski propisi</i>	35
	<i>Lokalni propisi</i>	36
	Institucionalno ustrojstvo.....	38
	<i>Relevantna ministarstva i drugi javni organi.....</i>	38
	<i>Lokalne samouprave.....</i>	40
	Uloga organizacija za zaštitu potrošača – aktuelno stanje.....	41
V	IDENTIFIKACIJA IZAZOVA I PREPREKA ZA ZAŠTITU POTROŠAČA U OBLASTI KOMUNALNIH USLUGA I JAČANJE ULOGE ORGANIZACIJA POTROŠAČA	43
	Postupak podnošenja žalbe/reklamacije	45
	Cijene i način plaćanja	46
	Koordinacija.....	47
	Potrošačke organizacije.....	47

VI	DISKUSIJA O REZULTATIMA ISTRAŽIVANJA.....	51
	Glavna suštinska pitanja zaštite potrošača	
	u opštinskim uslugama	52
	Izazov funkcionalnog institucionalnog uređenja	
	i delotvorna uloga organizacija za zaštitu potrošača	55
VII	ZAKLJUČCI I PREPORUKE	59

I UVOD

Politika zaštite potrošača mora da sadrži paket zakonskih odredbi i institucionalnih djelovanja kojima se omogućuje zaštita prava i interesa potrošača od trgovaca, kako bi se ispravila ekonomski i pravna neravnoteža između te dvije strane. Takvo je razmišljanje u osnovu uspostavljanja potrošačkog prava EU, koje je iznjedrilo značajan broj podzakonskih akata i sudske prakse u proteklih gotovo četrdeset godina.

Uvođenje politike vezane za prava potrošača, kao zasebne javne politike, kao i posebne grane zakonodavstva za zaštitu potrošača u regionu Jugoistočne Evrope (JIE), u direktnoj je korelaciji sa procesom usklađivanja zemalja u regionu sa EU. Značajan podsticaj u tom smislu došao je od Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), gdje obaveza zaštite potrošača po *pravnoj tekovini EU* nije ograničena samo na usaglašavanje zakona, već se odnosi i na postizanje nivoa zaštite potrošača u skladu sa standardima koji su na snazi u EU.

To je bila jedna od osnovnih premissa istraživanja vezanog za zaštitu potrošača u oblasti opštinskih usluga u okviru procesa evropskih integracija u cijelom regionu JIE. Druge premissе vezane su za presjek pravnog okvira za zaštitu potrošača i pravne i institucionalne organizacije pružanja opštinskih usluga, uz pretpostavku da rad privrednih društava koja su pružaoci ovih usluga (generalno javna preduzeća), nije u potpunosti usaglašen sa uslovima potrošačkog prava razvijenog u ovim zemljama u procesu priступanja EU.

Uz to, potrošači često nisu obaviješteni da se njihova potrošačka prava odnose i na pružaoce opštinskih usluga, nisu obaviješteni šta mogu da traže i kome mogu da se obrate u slučaju da su povrijeđena njihova potrošačka prava. I na kraju, ali ne i najmanje bitno, važan dio okvira za studiju bila je i uloga organizacija potrošača koje već postoje u regionu, i koje su od ključnog značaja za ostvarivanje prava potrošača, ali uz nedostatak jasno utvrđene uloge u zakonodavstvu/dokumentima politike kao i nedostatak dovoljnih finansijskih sredstava za njihov rad.

Opštinske usluge oblast su gdje se presjecaju važne politike za regulisanje tržišta, kao što su politika konkurenčije, slobodno kretanje roba i usluga, ali i zakonodavstvo koje se odnosi na lokalnu samoupravu, regulacije različitih sektora (komunalne aktivnosti, oblast saobraćaja, energetike, prostornog planiranja) socijalna politika itd. Ako se to uzme u obzir, položaj potrošača kao korisnika usluga koje pružaju opštine nije uvijek u fokusu javnih komunalnih preduzeća (JKP), a nivo njihove svijesti o režimu zaštite potrošača koji je na snazi u zemljama koje prolaze proces pristupanja EU nije adekvatan.

Važan segment ove studije je uloga Organizacija za zaštitu potrošača (OZP) u regionu, sa posebnim naglaskom na usluge koje pružaju opštine. Iz tog razloga OZP su bile aktivno uključene u istraživanje tokom pripreme ovog dokumenta. Cilj uključivanja aktivnih predstavnika određenih OPZ bio je dvojak: istražiti sadašnju situaciju u radu OZP i njihov kapacitet da pruže adekvatnu zaštitu potrošača, te poboljšati njihove analitičke vještine i istraživački kapaciteti kroz njihovu direktnu i aktivnu uključenost. I na kraju, perspektiva regionalne saradnje organizacija potrošača i drugih subjekata u vezi sa politikom za zaštitu potrošača i njenom implementaciju smatra se jednom od značajnih pitanja istraživanja, prije svega vezano za njihove aktivnosti u oblasti podizanja svijesti i kapaciteta za zagovaranje.

Ova je studija pripremljena u okviru projekta "Jačanje kapaciteta organizacija za zaštitu potrošača za bolje opštinske usluge u Jugoistočnoj Evropi" koji finansira **Njemačka organizacija za međunarodnu saradnju (German International Cooperation) kroz Otvoreni regionalni fond za Jugoistočnu Evropu (GIZ ORF), naziv projekta: Modernizacija opštinskih usluga.** Partneri u implementaciji projekta su Mreža istraživačkih centara koji se bave evropskim politikama u Jugoistočnoj Evropi (*TEN*) koju je osnovao *Centar za evropske politike (CEP)* iz Srbije, *Institut za evropske politike (EPI)* iz Makedonije i *Institut alternativa (IA)* iz Crne Gore, uz učešće partnerskih organizacija za potrošače, Organizacija za zaštitu potrošača Makedonije (COM), Centar za zaštitu potrošača Crne Gore (CEZAP) i Nacionalna organizacija za zaštitu potrošača Srbije (NOPS). Istraživanje je izvršeno u odabranim opštinama u Srbiji, Makedoniji, Crnoj Gori, Albaniji, Bosni i Hercegovini i na Kosovu .

Analitički okvir za istraživanje podrazumijevao je izbor opština u zemljama učešnicama u istraživanju. Metodološki pristup izbora obuhvatao je tehniku *namjernog uzorka*, tehniku uzimanja ne-nasumičnih uzoraka, gdje se izbor usmjerava na veće lokalne zajednice sa značajnom ulogom opštinskih pružalaca usluga. U tom smislu, istraživačka u Srbiji sprovedena je u gradovima Beogradu, Kragujevcu, Novom Sadu i Subotici, u Makedoniji je sprovedena u Skopju, Tetovu i Kočanima, u Crnoj Gori u Podgorici i Beranama, dok je istraživanje na Kosovu , Albaniji i Bosni i Hercegovini fokusirano na glavne gradove Prištinu, Tiranu i Sarajevo.

Metodološki pristup istraživanja bazirao se na *kvalitativnoj metodi*, koja je imala za cilj da se obezbijedi značajan broj mišljenja o svim relevantnim pitanjima važnim za datu temu i razumijevanje uslova u kontekstu relevantnih činilaca i njihovog stvanog djelovanja. *Kvalitativni metod* korišćen je kao dodatni i sekundarni i bazirao se na raspoloživosti podataka relevantnih za istraživanje.

Korišćene su sljedeće metode za prikupljanje kvalitativnih podataka:

- polu-strukturirani intervju;
- intervju sa fokus grupama.

Za intervjuje su korišćeni polu-strukturirani upitnici. Intervju su obavljeni sa relevantnim predstavnicima JKP, lokalne uprave, resornih ministarstava i drugim fizičkim licima koja su relevanta za regulisanje i pružanje opštinskih usluga i zaštitu potrošača.

Istraženi su značajni aspekti zaštite potrošača i sproveđenja pravila, uključujući i nivo svijesti o relevantnim propisima. Ovaj je instrument korišćen i u intervjuima sa predstavnicima organizacija za zaštitu potrošača da bi se doatile informacije o zaštiti potrošača u oblasti istraživanja i o njihovim kapacitetima u tom smislu.

Intervjui sa fokus grupama organizovani su uz učešće potrošača koji adekvatno predstavljaju različite kategorije korisnika opštinskih usluga¹. Ovaj metodološki instrument upotrijebljen je da bi se obezbijedilo dublje shvatanje nekih od ključnih pitanja iz perspektive potrošača i da bi se omogućila dalja rasprava o mogućnostima za poboljšanje sadašnje situacije. Intervjui sa fokus grupama obuhvatili su diskusije o sadašnjem nivou svijesti i informisanosti potrošača o zaštiti potrošača, o tome koliko su oni zadovoljni sadašnjim sistemima za komunikaciju, kao i mjerama za distribuiranje informacija od OZP ka portošačima. Analiza dokumenata pružila je dodatne podatke i uzimana je u obzir u svim fazama istraživanja.

¹ Na osnovu metodološkog okvira istraživanja i raspoloživih kapaciteta u ovoj oblasti, intervjui fokus grupa korišćeni su kao instrument za istraživanje u Srbiji, Makedoniji i Crnoj Gori.

II PERSPEKTIVA EU: ZAKONODAVSTVO, INSTITUCIJE, RELEVANTNA PRAKSA

Zaštita potrošača jedna je od oblasti politike novijeg datuma koja se javlja u kontekstu institucija EU sredinom sedamdesetih godina prošlog vijeka. Dokument koji se smatra kamenom temeljcem za uspostavljanje zasebne politike koja se odnosi na potrošače jeste *Preliminarni program Evropske ekonomске zajednice o zaštiti potrošača i politici informisanja*.² On je definisao neka od osnovnih potrošačkih prava, koja su ostala dio kasnije sve obimnije pravne tekovine u oblasti prava potrošača:³

- pravo na zaštitu zdravlja i bezbjednosti,
- pravo na zaštitu ekonomskih interesa,
- pravo na pravni lijek,
- pravo na informisanje i obrazovanje,
- pravo na zastupanje (pravo da se bude saslušan).

U prvoj fazi razvoja, politika EU za zaštitu potrošača doživljavala se kao dio većeg procesa integracija koji je bio u zamahu tokom osamdesetih i do 1992. godine bio pogodan i koristan za ubrzanje tog procesa. Zapravo, koristi potrošača smatrali su se sastavnim dijelom integracije tržišta, uz teorijsku premisu da je potrošač njen krajnji korisnik jer on ima veći izbor robe i usluga boljeg kvaliteta po nižim cijenama.⁴ Propisi koji čine pravo EU u oblasti zaštite potrošača od tada su se značajno umnožili. Više informacija o direktivama EU u oblasti zaštite potrošača dato je u ovoj studiji, u dijelu gdje se predstavlja pravni okvir za zaštitu potrošača u regionu JIE.

Sudska praksa Evropskog suda pravde (ESP) i kasnijeg Suda pravde EU (SPEU) pružila je dodatnu snagu i količinu prava EU u oblasti zaštite potrošača, obezbjeđujući jake veze sa ugovorima EU.

Što se tiče pitanja zaštite potrošača u oblasti opštinskih usluga, iz perspektive zakonodavstva EU i politike zaštite potrošača, prvo što treba reći jeste da ova oblast nije izdvojena u okviru **pravne tekovine koja se odnosi na zaštitu potrošača**. Neke posebne karakteristike ovih usluga obezbjeđuju uvođenje koncepta univerzalne usluge, uspostavljanjem

2 Odluka Savjeta od 14. aprila 1975. godine o preliminarnom programu Evropske ekonomске zajednice za zaštitu potrošača i politike informisanja

3 Tačka 3 Preliminarnog programa

4 Weatherill S., *EU Consumer and Policy*, 2nd ed., 2013, Edward Elgar Publishing, pg. 8.

veze sa regulisanjem usluga od opšteg ekonomskog interesa i posebnim uslovima za to. Međutim, konkretne odredbe o zaštiti potrošača u oblasti usluga od opšteg interesa još uvijek su prilično slabe na nivou EU, i skoncentrisane su na zahtjeve za adekvatnim mehanizmima zaštite da se zaštite naročito osjetljivi potrošači, pravo na ugovor sa osnovnim informacijama i na obavještenje o svakom povećanju cijena.⁵

EU je prepoznala osnaživanje potrošača kao jednu od 12 poluga za podsticanje rasta i samopouzdanja građana kao preduslov za ostvarivanje punih potencijala Jedinstvenog tržišta.⁶ Konkretno, EK je utvrdila da je osnaživanje potrošača i postizanje najvišeg nivoa bezbjednosti i sigurnosti jedan od prioriteta za konkurentnu, održivu i bezbjednu energiju.⁷ U sektoru energetike, potrošači se suočavaju sa poteškoćama zbog nedovoljne transparentnosti tarifa, slabog kvaliteta usluga⁸ i prepreka za promjenu pružaoca usluge, te netačnog obračunavanja troškova.⁹ *Program za potrošače* naročito se bavi značajem organizacija za zaštitu potrošača u oblasti informisanja potrošača, podizanja svijesti, zastupanja potrošača i odbrane potrošača, zbog čega će "Komisija raditi sa državama članicama da bi se promovisale nacionalne organizacije potrošača i ojačali njihovi kapaciteti".¹⁰

Institucionalni okvir za potrošačku politiku EU

Prava i obaveze institucija EU u odnosu na politiku zaštite potrošače (kao i za druge politike generalno gledano) prvenstveno su definisane u Ugovoru o Evropskoj uniji (TEU) i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (TFEU).

Jedna od ključnih institucija za formulisanje, realizaciju i praćenje politike EU za zaštitu potrošača je Evropska komisija. Evropska komisija djeluje većinom glasova svojih članova, dok je Generalni direktorat za pravosuđe i potrošače ključni direktorat u sadašnjoj EK koji je zadužen za pitanja politike vezane za potrošače (konkretnije Direktorat E u pomenutom Generalnom direktoratu). Ipak, oficir za vezu postoji u svakom sektoru EK sa značajnim potrošačkim interesom. Ti oficiri za vezu prate uticaj politika EK na potrošače.¹¹

5 Ibid, str. 55.

6 Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savjetu, Evropskom Ekonomskom i Socijalnom Komitetu i Komitetu Regionala. *Akt o jedinstvenom tržištu Dvanaest poluga da se podstakne rast i ojača samopouzdanje "Zajednički rad na stvaranju novog rasta"*. Brisel, 2011. str. 3 i 9-10.

7 Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savjetu, Evropskom Ekonomskom i Socijalnom Komitetu i Komitetu Regionala. *Energija 2020 Strategija za konkurentnu, održivu i bezbjednu energiju*, Brisel, 2010, str. 6.

8 Osmi "semafor prava potrošača" (Consumer Scoreboard) iz decembra 2012. godine potvrđio je da su usluge na tržištu u energetskom sektoru ispod prosjeka. Evropska komisija. Izvještaj o potrošačkoj politici januar 2012 - deembar 2013. godine. 2014, str. 21.

9 Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savjetu, Evropskom Ekonomskom i Socijalnom Komitetu i Komitetu Regionala. Evropski program za potrošače - Podsticanje samopouzdanja i rasta. Brisel, 2012. str. 7 i 13.

10 Ibid, str. 10.

11 Član 250 Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU).

Prema članu 17 Ugovora o EU (TEU), EK je odgovorna za primjenu mjera EU za zaštitu potrošača. To uključuje nadzor nad primjenom prava EU zajedno sa Evropskim sudom pravde ispred kojega EK može da iznosi potencijalne slučajeve povrede prava EU.¹² Odgovornost EK takođe obuhvata pokretanje inicijativa vezanih za opšti interes EU, izvršenje budžeta, upravljanje programima i vršenje drugih koordinacijskih, izvršnih i upravljačkih funkcija.¹³ U tom smislu, EK usvaja strategiju za zaštitu potrošača za određeni period. Sadašnja strategija je Evropski program za potrošače. Njime se postavljaju ključni ciljevi politike EU za zaštitu potrošača do 2020. godine.

Mora se istaći još jedna značajna funkcija Evropske komisije, a to je da predlaže zakonodavne akte (direktive, regulative i odluke) Evropskom parlamentu i Savjetu, uključujući i one koji se odnose na pitanja potrošača (u skladu sa ranije pomenutim nadležnostima).¹⁴ Nakon što dobiju prijedlog zakonodavnog akta od EK, Evropski parlament i Savjet funkcionišu kao zakonodavci¹⁵ tj. odlučuju o donošenju zakonodavnog akta koji je predložila EK. Značaj oblasti zaštite potrošača u EP pokazuje se kroz činjenicu da postoji parlamentarni odbor oformljen za rad na pitanjima unutrašnjeg tržišta i zaštite potrošača.

Prijedlozi EK uključuju i prijedlog višegodišnjeg finansijskog programa za pitanja potrošača (u skladu sa strateškom vizijom EK) za implementiranje potrošačkih politika EU. To obuhvata finansiju podršku Evropskim potrošačkim centrima, mreži kontakt tačaka 28 država članica (uključujući Norvešku i Island) u kojima rade eksperti koji besplatno pružaju pomoć građanima EU u vezi sa pitanjima vezanim za prava potrošača.

Nakon što ovaj program usvoji EP i Savjet, organ odgovoran za realizaciju pomenutog finansijskog programa je Izvršna agencija za potrošače, zdravlje, poljoprivrednu i hranu (CHAFEA). Ta agencija „pruža profesionalne usluge u obavljanju poslova i djelatnosti koje joj povjeri Evropska komisija“.

Koordinacija aktivnosti EK sa eksternim ključnim subjektima (stejkholderima), uključujući Evropske organizacije potrošača i njihova udruženja (BEUC i ANEC naročito) uglavnom se sprovodi preko foruma za politiku Evropske konsultativne grupe za pitanja potrošača (ECCG), kao i kroz konsultacije i mehanizam povratnih informacija Vaš glas u Evropi.

12 Član 258 Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU).

13 Član 17 Ugovora o EU (TEU).

14 Član 225 TFEU osnažuje EP da traži od Komisije da preda prijedloge.

15 Prema članu 14 i 16 EU.

Iskustvo i dobre prakse u državama članicama EU

Pravo EU ostavlja značajan prostor državama članicama da pripreme svoje interne procedure i institucionalne mehanizme na način na koji oni smatraju da je to najprikladnije. Stoga se te prakse razlikuju od zemlje do zemlje u Uniji. Ipak, iskustva država članica mogu biti korisna kao potencijalni model za zemlje koje su potencijalni kandidati u svakom aspektu politike zaštite potrošača u kontekstu pristupanja EU.

Zbog činjenice da se politika EU fokusira prvenstveno na električnu energiju, gas, telekomunikacije i poštanske usluge, postoji nedostatak sistematizovanog pristupa podacima koji se odnose na upravljanje otpadom, snabdijevanje vodom, daljinsko grijanje i usluge javnog prostora za parkiranje na nivou EU. Međutim, nekoliko izvještaja ističe postojeće prakse, naročito u odnosu na grijanje i snabdijevanje vodom.

Vodi se opšta debata u vezi sa generalnim pitanjima privatizacije komunalnih usluga sa jedne strane i zadržavanje ili vraćanje komunalnih usluga u nadležnost opštine¹⁶ sa druge strani spektra kreiranja politike. U praksi, na nacionalnom nivou upravljanja i na nivoima ispod njega postoje različiti paketi kombinovanih pristupa politike u odnosu na komunalne usluge. Na primer:

Daljinsko grijanje - Finska i Danska mogu da ponude primjere dobre prakse u obračunavanju i mjerenu. Finska kompanija za daljinsko grijanje - Tampere District Heating Ltd. uvela je sistem pametnih satova za mjerenu potrošnje sa automatskim upravljanjem. Komunikacija između mjerača toplove i sistema ostvaruje se preko konekcije koja je kombinacija M-Bus i GPRS tehnologije.

Tampere District Heating Ltd ima sporazum sa pružaocem usluga koji je odgovoran za "dnevno prikupljanje i dostavljanje podataka o potrošnji po satu u kompaniju za daljinsko grijanje. Sporazum obuhvata i vrijednosti toplotne energije na sat, protok vode, protok i temperaturu na povratku i mjesечna očitavanja potrošnje toplotne energije i protoka vode." Prema Euroheat&Power, pomenuti sistem obezbjeduje veću preciznost mjerena, dostupnost informacija o potrošnji potrošačima, energetsku efikasnost i obračunavanje troškova na osnovu stvarne potrošnje i optimizaciju sistema generalno gledano.¹⁷ U Danskoj potrošači dobijaju račun sa hronologijom ranijih izdataka i očekivanom procjenom potrošnje u koju potrošač može da unese stvarnu potrošnju toplotne energije i da pravi poređenja.¹⁸

Međutim, mora se konstatovati da takve dobre prakse izgleda nisu standard u sektoru daljinskog grijanja u EU. Prema navodima udruženja potrošača u Ujedinjenom Kraljevstvu, korisnici daljinskog grijanja nisu zadovoljni i imaju mnogo

¹⁶ EPSU. Ponovno vraćanje opštinskih usluga u nadležnost opština u Evropi. Izvještaj koji je ESPU poručila od Međunarodne jedinice za istraživanja u oblasti javnih usluga (PSIRU) 2012. godina.

¹⁷ Euroheat & Power. Završni izvještaj. Dobra praksa u mjerenu i obračunu troškova. 2011. godina str. 29-30.

¹⁸ Ibid, str. 47-48.

problema u vezi sa promjenom dobavljača, pravom na pravni lijek, transparentnim i standardizovanim računima, procedurama za rješavanje pritužbi i generalno sa uslugama za potrošače.¹⁹

Prema Regionalnom udruženju regulatora u oblasti energetike, osim za Dansku, "razvoj daljinskog grijanja u starim državama članicama u EU bazira se na slobodnim tržišnim uslovima uz minimalni nadzor i kontrolu države."²⁰ Ovo je naročito slučaj u Švedskoj i Finskoj gdje, generalno gledano, kompanije za daljinsko grijanje rade u konkurentnom okruženju i imaju slobodu da određuju svoje cijene. U oba slučaja opštine su većinski vlasnici kompanija za daljinsko grijanje (74% u Švedskoj, 95% u Finskoj). U Švedskoj, nadzor sprovode i Švedsko energetsko tržište i Inspekcija i Švedski organ za zaštitu konkurenčije. Za razliku od toga, daljinsko grijanje u Danskoj je više regulisano sa "obaveznim povezivanjem na mreže daljinskog grijanja u određenim zonama" u zemlji.²¹ Austrija ima mnogo malih postrojenja na bio-gorivo koja opslužuju ograničena područja (naročito u zimskom periodu). Štaviše, u Austriji, tražnju za daljinskim grijanjem obezbjeđuju uglavnom opštinska komunalna preduzeća i u cijelokupnom tržištu grijanja to je mali sektor (oko 20%)²²

Pružanje usluga vodosnabdijevanja - Istraživanje koje je sproveo Quesada²³ daje pregled regulatornog okvira koji se odnosi na pružanje usluga vodosnabdijevanja u šest zemalja Zapadne Evrope: Engleska, Škotska, Francuska, Italija, Holandija i Španija.

Istraživanje je pokazalo da su nadležnosti u ovoj oblasti različito opredijeljene u analiziranim zemljama. Italija, Francuska i Španija povjerile su odgovornost za pružanje usluga vodosnabdijevanja lokalnim vlastima. Organi na nacionalnom nivou odgovorni su za ove usluge u Škotskoj (vlada Škotske) i Engleskoj (Ministarstvo životne sredine, hrane i ruralnih poslova). Holandija se opredijelila za kombinaciju nadležnosti kod lokalnih organa, javnih organa i odbora za vodu. Kada je riječ o upravljanju uslugama, korišćena su različita rješenja, uključujući javne kompanije (Škotska, Holandija), koncesije ili aktivnosti privatnih kompanija (Engleska, Francuska, Španija i Italija). Engleska je drugačija zbog toga što je upravljanje u potpunosti u rukama privatnih kompanija za snabdijevanje vodom sa privatnom infrastrukturom za pružanje tih usluga.

Škotska i Engleska naročito su zemlje koje pružaju sveobuhvatne informacije potrošačima o usluzi snabdijevanja vodom, u Holandiji je to takođe tako (iako su informacije manje detaljne), dok u Španiji, Italiji i Francuskoj to zavisi od posebnih lokalnih propisa.²⁴

Engleska i Škotska služe kao primjeri dobre prakse jer uključuju udruženja potrošača u određivanje cijena i sporazume o standardima kvaliteta za usluge. U Francuskoj, učešće

19 Koji? Pojcajte grijanje: Pošten posao za korisnike daljinskog grijanja. Mart 2015. godine str. 3.

20 Regionalno udruženje regulatora u oblasti energetike. Udžbenik INOGATE. Regulatorne implikacije daljinskog grijanja. 2011. godina. str. 26.

21 *Ibid*, str. 24.

22 *Ibid*, str. 25.

23 Quesada, M.G. Usluge vodosnabdijevanja i sanitарne usluge u Evropi. Da li pravni okviri predviđaju "Dobro upravljanje"? 2011. godina.

24 *Ibid*, str. 277-8.

potrošača takođe postoji, preko lokalne Konsultativne komisije; ali, te komisije rade isključivo u srednjim i velikim urbanim aglomeracijama.²⁵ Međutim, kada je riječ o većoj uključenosti pružaoca usluga u proces donošenja odluka "input potrošača u procesu donošenja odluka generalno je ograničen", tj. u suštini je sveden na savjetodavnu ulogu.²⁶

I konačno, u gore navedenim slučajevima, određivanje cijena usluge vodosnabdijevanja može, generalno gledano, da uključuje:

- pristup regulatorne agencije (nacionalni organi oredaju maksimalnu cijenu pružaocima usluga vodosnabdijevanja);
- pristup bilateralnog ugovora između organa i operatora koji uređuje odredbe o cijenama za usluge vodosnabdijevanja, i
- pristup samo-regulacije u kome regulatorni organi definišu opšte odredbe, a operatorima ostavljaju široka diskreciona ovlašćenja da odrede konkretne cijene vode.²⁷

Opštinska usluga upravljanja otpadom - naročita pažnja treba da se posveti sistemu "Plati koliko bacaš" u kome potrošač plaća stvarni iznos komunalnog otpada na osnovu zajedničke jedinične cijene. Ovaj pristup nije obavezan, međutim, značajan broj opština i regionala u državama članicama EU koristi neku vrstu šeme koja se bazira na pomenu-tom modelu.²⁸ Motivi ne moraju biti primarno vezani za zaštitu potrošača; jak motiv ovog pristupa može biti odvajanje otpada da bi se smanjilo odlaganje na deponije i da bi se povećala stopa ponovnog korišćenja i recikliranja otpada, a sve u skladu sa principom "zagadivač plaća".²⁹

Generalne prakse iz okruženja - Prema FES istraživanju iz 2003. godine, opštine su zadužene za komunane usluge u Sloveniji. Međutim, za razliku od Srbije ove nadležnosti nisu nužno ekskluzivne. Određene komunalne usluge su predmet podijeljenih nadležnosti između opštine i države. To, između ostalog, mogu biti kanalizacija, javne komunalne usluge (gas) i gradski drumski saobraćaj. Ovim uslugama se upravlja u saradnji između opština i države. Za razliku od toga, snabdijevanje vodom, upravljanje otpadom i daljinsko grijanje ulaze u isključivu nadležnost opštine.³⁰ U oblasti javnih komunalnih usluga, opštine u Sloveniji imaju obavezu da formiraju posebne odbore građana koji služe kao savjetodavni odbori za opštinski savjet. Takav odbor se često sastoji od predstavnika lokalnih zajednica. Odbor koordinira interesu različitih lokalnih zajednica i daje preporuke opštinskom savjetu koji mora da reaguje na njih. I na kraju, upravni odbori javnih institucija ili kompanija obuhvataju i osnivače i predstavnike korisnika.³¹

25 *Ibid*, str. 282.

26 *Ibid*, str. 283.

27 Quesada, M.G. Usluge vodosnabdijevanja i sanitарne usluge u Evropi. Da li pravni okviri predviđaju "Dobro upravljanje"? 2011. godina, str. 275.

28 Eunomia Research & Consulting Ltd. Finansiranje i šeme podsticaja za upravljanje komunalnim otpadom. Studije slučaja. Prvi izvještaj Generalnom direktoratu za životnu sredinu, Evropska komisija. str. 5-7.

29 Avfall Sverige. Upravljanje otpadom u Švedskoj 2014. godina str. 26.

30 Friedrich Ebert Stiftung, kancelarija u Zagrebu. Reforme javnih usluga. Iskustva opština i regionala u Jugoslovenkoj Evropi, Zagrebu 2003. godine. str. 41.

31 *Ibid*, str. 42.

U Mađarskoj, nadležnosti za javne usluge podijeljene su između nacionalnih, okružnih i opštinskih vlasti. Opštinske vlasti su, između ostalog, odgovorne za pružanje usluge snabdijevanja vodom za piće.³² Međutim, opštine u Mađarskoj mogu dobrovoljno da preuzmu nadležnosti koje za njih nisu obavezne po zakonu (to obuhvata upravljanje otpadom) ako to ne utiče na ispunjavanje njihovih obaveznih nadležnosti. Ukoliko opštine ne mogu da ispune ove “dobrovoljne” nadležnosti, očekuje se da to učini samouprava okruga.³³ Iako opštine moraju da zadrže većinsko vlasništvo nad preduzećima.³⁴

32 *Ibid.* str. 45.

33 *Ibid.* str. 45-46.

34 Friedrich Ebert Stiftung, kancelarija u Zagrebu. Reforme javnih usluga. Iskustva opština i regionala u Jugoistočnoj Evropi, Zagreb 2003. godine. str. 50-51.

III PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA ZAŠTITU POTROŠAČA U OPŠTINSKIM USLUGAMA - JIE REGIONALNA PERSPEKTIVA

Zaštita potrošača u regionu JIE vezana je za nastojanja pojedinačnih zemalja da pristupe EU. Iako su neki oblici zakonskih odredbi o zaštiti potrošača, tj. fizičkih lica koja su se pojavljivala kao kupci roba ili korisnici usluga na tržištu, van njihovog profesionalnog kapaciteta, postojali u svim regionalnim zakonodavstvima i ranije, specijalizacija ove politike, definisanje posebnog pravnog okvira i njegova puna emancipacija u potpunosti je izraz procesa evropske integracije.

Jedna od najznačajnijih karakteristika pravnog sistema u regionu je zajedinčko pravno nasljeđe, uključujući pomenute zone trgovine i zakone o obligacijama (sa izuzetkom Albanije). U tom smislu, treba konstatovati izuzetan značaj ranijeg Zakona o obligacionim odnosima Jugoslavije (1978. godine, u daljem tekstu: ZOO), a on je još uvijek na snazi u nekim od regionalnih jurisdikcija, ili je barem ostavio snažan trag na važeće zakonodavstvo u ovoj oblasti. S obzirom na blisku povezanost između potrošačkih prava i opštih ugovornih pravila i ugovornog prava, može se reći da (gotovo) svo regionalno zakonodavstvo u oblasti zaštite potrošača ima iste osnove u pravu o obligacionim odnosima, koje su postavljene Zakonom o obligacionim odnosima Jugoslavije.

Uz to, kada se posmatra zakonodavstvo u oblasti zaštite potrošača u regionu, može se primijetiti visok stepen jednoobraznosti opštег zakonskog okvira, kao i značajna sličnost među aktima. Ova slika ne iznenađuje, s obzirom na proces evropskih integracija. U tom smislu, u većini regionalnih jurisdikcija Zakon o zaštiti potrošača usvojen je nakon što su donesene političke odluke o integraciji u EU, što je vodilo ka kasnjem procesu usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa pravom EU.

Vremenski okvir za usvajanje Zakona o zaštiti potrošača u regionu JIE:

	SRB	MK	MNE	AL	BH	KS
Prvi Zakon o zaštiti potrošača	2005	2000		1997	2002	2004
Zakon o zaštiti potrošača/Usaglašavanje zakona sa pravom EU	2010	2004	2007	2003	2006	2012
	2014		2014	2008	2012 (RS)	

Kako se može vidjeti iz gore date tabele, posebno zakonsko uređenje zaštite potrošača ili je prethodilo direktnom procesu transponovanja prava EU u procesu evropskih integracija (Makedonija, Albanija, Bosna i Hercegovina), ili se podudarilo sa neposrednim početkom tog procesa (Srbija), ili je bilo rezultat procesa usaglašavanja zakonodavstva sa pravom EU (Crna Gora, Kosovo). Poseban podsticaj da se poboljša zakonodavstvo u ovoj oblasti jeste mehanizam Sporazuma o stabilizaciji i priruživanju (SPP)

Pregled statusa SPP u regionu:

	SRB	MK	MNE	AL	BIH	KS
Početak pregovora	2005	2000	2005	2003	2005	2013
Parafiran	2007	2000	2007	2006	2007	2014
Potpisan	2008	2001	2007	2006	2008	2015
Stupanje na snagu	2013	2004	2010	2009	2015	-

Takođe treba konstatovati da uslovi SPP nemaju za cilj samo usaglašavanje zakonodavstva, već da se obezbijedi djelotvornost propisanih prava i mehanizama zaštite, što implicira adekvatni institucionalni mehanizam i odgovarajuću praksu nadležnih organa. To može biti predmet evaluacije u smislu standarda koji su postavljeni kao mjerilo uspjeha.

Pravni okvir za zaštitu potrošača

Postoji još jedan zajednički imenitelj procesa evropskih integracija koji se odnosi na zaštitu potrošača: u svim regionalnim zakonodavstvima pristupilo se definisanju zakonskog okvira zaštite potrošača na isti način, usvajanjem posebnog zakona koji u svom sadržaju ima karakteristike *kodifikacije potrošačkih prava*. Ovaj pristup stvorio je *kvantni skok*, koji se odražava u relativno naprednom pravnom okviru i mnogo manjem institucionalnom potencijalu vezanom za uslove materijalnih odredbi koje taj zakon propisuje.

Zbog praktičnih razloga, najdjelotvorniji i najefikasniji pristup u transponovanju direktiva koje se odnose na potrošače, a koje su na snazi (u vrijeme donošenja nekog konkretnog zakona) bila je da se one okupe u jedan sistemski akt, a ne da se uzme sektorski pristup koji obuhvata implementaciju određenih direktiva u nadležnim sektorima (imajući na umu da većina ima vertikalni efekat). Međutim, zbog materijalne raznovrsnosti direktiva koje se odnose na potrošače, hronologije njihovog donošenja i modifikacija došlo je do nepotpunosti, zaostajanja za relevantnim direktivama i izazova unutrašnje konceptualne, proceduralne i materijalne usaglašenosti. To je izazvalo intenzivnu aktivnost donošenja i izmjena i dopuna zakona u oblasti zaštite potrošača³⁵.

³⁵ U periodu od 2000. godine do danas, u Srbiji su usvojena tri Zakona o zaštiti potrošača, u Makedoniji 2, ali je ovaj drugi (Zakon o zaštiti potrošača iz 2004. godine) u međuvremenu prošao kroz pet amandmana

Važno je konstatovati da politiku zaštite potrošača karakteriše *heteronomija*, pošto ona nije rezultat razvoja političkog i pravnog okruženja u regionu, poboljšanja njegovog ekonomskog statusa i relevantnih propisa ili jačanja demokratskih kapaciteta regiona ili opštег napretka društva, već je ona u potpunosti nus-proizvod procesa evropskih integracija, kultura koja je transplantirana iz jednog pravnog i ekonomskog okruženja u drugo. Ova činjenica imala je svojih implikacija, prije svega potrebno je vrijeme, napor i ulaganje značajnih resursa, znanja i vještina da bi se takva politika usvojila i počela da daje rezultate.

Pregled implementiranih direktiva u oblasti prava potrošača, region JIE:

	SRB	MK	MNE	AL	BH	KS
Direktiva o pravima porošača 2011/83						
Direktiva o nepravičnim ugovornim odredbama 93/13						
Direktiva o prodaji i garancijama 99/44						
Direktiva o paket aranžmanima 90/314						
Direktiva o tajmšeringu 2008/122						
Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi 2005/29						
Direktiva o obmanjujućem i komparativnom oglašavanju 2006/114						
Direktiva o isticanju cene 98/6						
Direktiva o platnom računu 2014/92						
Direktiva o potrošačkim kreditima 2008/48						
Direktiva o hipotekarnim kreditima 2014/17						
Direktiva o oglašavanju finansijskih usluga na daljinu 2002/65						
Direktiva o sudskim odlukama 2009/22						
Direktiva o alternativnom rešavanju sporova (ADR) 2013/11						
Regulativa o on-lajn rešavanju sporova (ODR) 524/13						
Direktiva o univerzalnom servisu 2002/22						
Direktiva o električnoj energiji 2009/72						
Direktiva o prirodnom gasu 2009/73						
Direktiva o opštoj bezbednosti proizvoda 2001/95						

Još jedna značajna razlika u pristupu pravnom usaglašavanju jeste područje koje pokrivaju zakoni o zaštiti potrošača: određena pitanja koja su predmet potrošačkih direktiva nisu jednako obuhvaćena u okvirnom zakonu o potrošačima, ali su predmet sektorskog zakonodavstva: posebno u Srbiji, pravila koja se odnose na finansijske usluge i potrošačke kredite predmet su posebnog zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga (2011/14). Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda 8(2009) implementira relevantnu Direktivu o opštoj bezbjednosti proizvoda, dok su pravila o isticanju cijena predmet Zakona o trgovini (2010/13), itd. Situacija je slična u Makedoniji gdje se odredbe direktiva o potrošačima, osim Zakona o zaštiti potrošača, mogu naći u Zakonu o daljinskom marketingu finansijskih usluga, Zakonu o potrošačkim kreditima, Zakonu o turizmu, Zakonu o opštoj bezbjednosti proizvoda, itd.

Što se tiče veza između opšteg okvira za zaštitu potrošača i opštinskih usluga, može se reći da, generalno gledano, postoje posebne odredbe u regionalnom zakonodavstvu u oblasti prava potrošača koje predviđaju neka dodatna pravila u ovoj oblasti, uz pravila koja se primjenjuju na usluge generalno gledano. Materija, obim i posebne karakteristike ovih odredbi variraju u različitim jurisdikcijama, ali obično obuhvataju odredbe o pravu na pristup uslugama (mrežama), pravo na usluge bez diskriminacije, posebna pravila za fakturisanje, itd. Ove odredbe obično se pominju kao kategorija *javnih usluga*, sa posebnom listom usluga koje su prepoznate kao takve³⁶. Međutim, u nekim jurisdikcijama, ove usluge se prepoznaju kao *usluge opšteg ekonomskog interesa* (SGEI). Generalno, odredbe o uslugama od opšteg ekonomskog interesa u suštini predviđaju isti obim pravila kao i za javne usluge.

Regulisanje opštinskih usluga i relevantno sektorsko zakonodavstvo

Definisanje uslova za pružanje komunalnih usluga ulazi u nadležnost lokalne uprave i u tom smislu nema većih razlika u regionu. Međutim, kada je riječ o pravnom okviru za uređivanje komunalnih (ili opštinskih usluga), određene razlike mogu se primijetiti i može se napraviti podjela u tri grupe zakonodavstava:

- Zakon o javnim komunalnim preduzećima koji je na snazi, sa podjelom na dvije kategorije komunalnih djelatnosti, opšte i pojedinačne (Makedonija, Bosna i Hercegovina);
- Zakon o javnim komunalnim preduzećima koji je na snazi, bez jasne podjele na opšte i pojedinačne djelatnosti (Srbija, Crna Gora);
- Bez sistemskog zakona u ovoj oblasti (Albanija, Kosovo).

U jurisdikcijama gdje postoji specijalni zakon o komunalnim djelatnostima, ova stvar se reguliše propisanim vrstama komunalnih preduzeća/usluga, sa karakteristikom aktivnosti od opšteg interesa³⁷, i listom aktivnosti koje ulaze u komunalne aktivnosti (nabranje djelatnosti koje nije iscrpno). Zakonom definisani katalog komunalnih usluga nije isti u svim regionalnim zakonima, ali je u velikoj mjeri sličan.

Važna karakteristika zakonodavstva koje uređuje sistem komunalnih aktivnosti odnosi se na pitanje odvajanja usluga za individualnu potrošnju od onih koje su za opštu ili zajedničku komunalnu potrošnju. Ova razlika je izuzetno važna za jasno definisanje statusa krajnjih korisnika koji ulaze u kategoriju potrošača i time za

³⁶ Odredbe članova 40-41 Zakona o zaštiti potrošača Albanije, čl. 24-29. Zakon o zaštiti potrošača Kosovo , i čl. 35-42. Zakon o zaštiti potrošača Crne Gore

³⁷ Aktivnosti ili djelatnosti koje obezbjeđuju lokalne samouprave, od značaja za ostvarivanje osnovnih potreba fizičkih i pravnih lica

stvaranje uslova za adekvatnu primjenu pravila za zaštitu potrošača. U regionalnim zakonodavstvima u kojima se pravi ova razlika, individualna komunalna preduzeća su opštinske usluge koje mogu da se mjere i naplaćuju prema količini koja je zaista pružena pojedinačnim korisnicima.

Zakonsko određenje odnosa između komunalnog preduzeća, koje ima status pojedinca (*ex lege* ili *de facto*) i krajnjeg korisnika je *ugovorne prirode*. Interesantno je da su neki zakoni eksplicitni kada je u pitanju taj status, dok drugi predviđaju formulacije koje indirektno pretpostavljaju taj status³⁸. Eksplicitne zakonske smjernice imaju pravnu snagu da u potpunosti odvoje odnos opštinskog pružaoca usluga i krajnjeg korisnika/potrošača od opštih javnih komunalnih usluga (kao što su čišćenje, zalenilo, ulična rasvjeta, održavanje javnih površina i ulica, itd.). i bolje obezbjede sprovođenje pravila potrošačkog prava.

Najvažnija stvar u smislu regulisanja odnosa između JKP i potrošača jeste da li je obaveza zaključivanja individualnih ugovora propisana zakonom ili nije. U nekim jurisdikcijama ta obaveza je jasno predviđena³⁹, dok se u drugima takav status zaključuje *ex lege* u nekim situacijama, bez obaveze da se zaključuje pojedinačni ugovor sa korisnikom/potrošačem⁴⁰. Nedostatak takve eksplicitne odredbe naglašava značaj definisanja karaktera ugovornog odnosa, jer u takvim situacijama pojedinačni ugovor između nekog konkretnog JKP i potrošača izgleda se sastoji od složenog pravnog okvira uzajamnih prava i obaveza definisanih kroz odredbe zakona o lokalnoj upravi, zakona o poslovanju javnih komunalnih preduzeća (npr. odluka o tarifi/cjeni, drugi opšti uslovi za pružanje opštinskih usluga) i podacima o korisniku koje imaju pružaoci usluga (lični podaci, podaci o lokaciji, dimenzije prostora za život, broj članova domaćinstva, itd.). Takav pravni okvir nedovoljno je transparentan i ne omogućava adekvatan nivo svijesti potrošača o njihovim pravima i obavezama u odnosu sa konkretnim komunalnim preduzećima.

Uz propise za uređivanje komunalnih preduzeća, relevantni su i sektorski propisi. Oni uređuju pitanja energije, vode, otpada, itd. Neka pitanja koja nisu sistematski uređena u smislu opštinskih usluga, mogu da budu precizirana sektorskim zakonodavstvom ili regulacijom, kao što je pitanje prirode statusa (porijeklo i uslovi uspostavljanja odnosa sa potrošačem, zaključivanje sporazuma, itd.), kriterijuma za obračun troškova usluga, mogućnosti da se definišu privilegovane kategorije potrošača (*posebno osjetljivi potrošači*), tehnički uslovi za pružanje ili prekid usluge, itd. U tom smislu, neke odredbe sektorskog zakonodavstva primjenjuju su na konkretna komunalna preduzeća (daljinsko grijanje, snabdijevanje vodom, otpad iz domaćinstva), kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o opštinskim uslugama.

Treća dimenzija pravnog okvira za pružanje komunalnih usluga su *odlike lokalnih uprava* kojima se uređuju pitanja individualnih opštinskih usluga na njihovoj teritoriji. Njima se propisuje organizacija i način pružanja konkretne komunalne djelatnosti, kao

³⁸ U Zakonu o opštinskim uslugama Srbije, postoji implicitna formulacija koja predviđa ugovornu pravnu prirodu odnosa između operatora opštinskih usluga i krajnjeg korisnika u odnosu na određene aktivnosti.

³⁹ Makedonija, Bosna i Hercegovina

⁴⁰ Srbija

npr. aktima o snabdijevanju toplotnom energijom, o uslovima i načinu isporuke vode za piće, o gradskoj sanitaciji, javnim parkovima i dr. Štaviše, imajući na umu da posebne opštinske usluge pružaju lokalna komunalna preduzeća (u daljem tekstu generalno: **JKP** - javna komunalna preduzeća), posljednji dio slagalice pravnog okvira sastoji se od pojedinačnih akata lokalne samouprave o osnivanju javnih preduzeća za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Pravna priroda ovih propisa o zaštiti potrošača veoma je složena. Naime, relevantne odredbe lokalnih propisa dio su pojedinačnih ugovora kao opšti uslovi. Neki zakoni predviđaju da *ako* lokalni propisi o pružanju komunalnih usluga *ne propisuju* zaključivanje pojedinačnih ugovora između javnih komunalnih preduzeća i korisnika (potrošača), smatra se da je ugovorni odnos o pružanju komunalnih usluga uspostavljen iniciranjem korišćenja komunalnih usluga i početkom pružanja opštinskih usluga u skladu sa propisima koji detaljnije uređuju rad i komunalne usluge.⁴¹ U tom smislu ***odredbe relevantnih lokalnih propisa su i javni propisi i opšti uslovi za pružanje tih usluga od strane ovlašćenih javnih komunalnih preduzeća***. S obzirom na to, ove odredbe imaju *dvojaku* pravnu prirodu, u zavisnosti od toga da li se smatraju dijelom propisa ili dijelom ugovora sa pojedinačnim korisnikom. U tom smislu, oni treba da budu predmet pomnog preispitivanja po zakonodavstvu o zaštiti potrošača, konkretno, odredbama o nefer uslovima ugovora ili drugih ugovornih obaveza trgovca. Međutim, to nije slučaj.

Činjenica da se pojedinačni ugovori za opštinske usluge, pisani ili pravno pretostavljeni, zaključuju prihvatanjem usluge, pokretanjem njenog korišćenja, uspostavljanjem nove mrežne konekcije ili prijavom o promjeni dobavljača, ne ostavlja prostora za bilo kakve pregovore o uslovima. Stoga su ugovori o opštinskim uslugama *ugovori po pristupu ili adhezioni ugovori*⁴², gdje se čin pristupa - prihvatanja uslova ugovora - smatra uspostavljanjem veze ili početkom korišćenja usluga, pod uslovima koji se smatraju generalno poznatim. U svjetlu objašnjene situacije, postoji nepobitna pravna pretpostavka *presumptio iuris et de iure*) da se svi propisi objavljeni u zvaničnim publikacijama smatraju poznatima svim stranama kojima su upućeni. Pravna posljedica je da prethodna informisanost o uslovima pružanja opštinskih usluga ne može da se ospori i postoji pretpostavka da je potrošač (korisnik) u potpunosti o njima obaviješten.

41 Čl. 13/2, 3 LCS

42 "Standardizovana forma ugovora koja se nudi potrošačima robe i usluga u suštini po principu "uzmi ili ostavi", bez pružanja realne prilike potrošaču da pregovara i pod uslovima da potrošač ne može da dobije željeni proizvod ili usluge osim prečutnom saglasnošću u formi ugovora. Distinkтивna karakteristika ugovora po pristupu je to što slabija strana nema realnog izbora kada su u pitanju uslovi ovakvih ugovora", Blackov pravni rječnik, 6. verzija/5. izdanje, 1995

Obim opštinskih usluga koje treba ispitati

Da bi se obezbijedio standardizovan pristup u ovoj oblasti, u cijelom regionu zaključeno je da istraga konkretnih propisa, rada javnih komunalnih preduzeća i pitanja zaštite potrošača treba da skoncentrišemo na sljedeće opštinske usluge:

- usluga snabdijevanja vodom za piće i usluga vezana za otpadne vode (kanalizacija)
- Upravljanje otpadom iz domaćinstava
- Centralno grijanje⁴³
- Javni parking.

Područje istraživanja definisano je korišćenjem sljedećih kriterijuma:

- Usluge koje su predmet zakonskog režima po relevantnim domaćim zakonima i/ ili opštinskim propisima;
- Usluge koje su pod direktnom nadležnošću lokalne uprave kada je riječ o osnivanju i radu;
- Relevantnost za stanovništvo u opštini: komunalne usluge koje se pružaju u osnovi svim rezidentima tih opština ili svim korisnicima komunalne infrastrukture (snabdijevanje vodom, upravljanje otpadnom vodom, centralno grijanje itd.), i/ ili usluge koje se pružaju kontinuirano velikom dijelu stanovništva (upravljanje otpadom, javni transport, javni parking itd.).

Institucionalni okvir

Organizacija institucija u kontekstu zaštite potrošača u oblasti opštinskih usluga u regionu JIE sadrži obično sljedeće relevantne javne organe:

- *Ministarstvo trgovine/ekonomije* - to su glavne fokalne tačke za sistematsko uređivanje zaštite potrošača, pripremu zakonodavstva i pravno usaglašavanje sa *pravnom tekvincu EU u oblasti zaštite portošača..* Takođe, resorno ministarstvo je nadležno za izradu strateškog dokumenta za politiku zaštite potrošača, praćenje i implementaciju zakona, kao i za pružanje konkretnih mjera i aktivnosti po zakonu. Ministarsvo je obično i mjesto gdje se registriraju specijalizovane organizacije za zaštitu potrošača (OZP) i gdje se priprema program podrške za njihov rad.

⁴³ Centralno grijanje ne pruža se u Crnoj Gori.

- *Savjet za zaštitu potrošača* - Jedna redovna zajednička karakteristika svih regionalnih jurisdikcija je to što zakonodavstvo u oblasti zaštite potrošača sadrži odredbu o osnivanju konsultativnog javnog organa za zaštitu potrošača. Uloga ovog tijela je da omogući koordinaciju različitih organa relevantnih za neka važna pitanja u oblasti zaštite potrošača, i da obezbijedi forum za diskusiju o politici zaštite potrošača i za izražavanje relevantnih mišljenja koja dalje treba da ispitaju nadležni organi, ispitivanje pravnog okvira koji je na snazi i mogućih poboljšanja istog, ili čak predlaganje konkretnih mjera i aktivnosti, obezbjeđivanje relevantnih informacija i edukacije.
- Druga resorna ministarstva - pored ministrastva nadležnog za zaštitu potrošača, i druga ministarstva imaju nadležnost za opšti okvir opštinskih usluga, sistem lokalne samo-uprave ili za sektorska pitanja (energetika, upravljanje vodama, ekologija, itd.), kao i druga javna tijela koja pružaju ulazne podatke za definisanje relevantnog pravnog okvira ili za njegovu implementaciju.
- *Organizacije za zaštitu potrošača (OZP)* - imaju ključnu ulogu u sadašnjoj institucionalnoj organizaciji zaštite potrošača u regionu. One su, generalno, jedine institucije koje pružaju direktnu pomoć, savjetovanje ili pravnu pomoć i prepoznate su kao nosioci kolektivnih interesa potrošača pred javnim vlastima.
- *Jedinice lokalne samouprave* imaju ovlašćenje da uređuju opštinske usluge na svojoj teritoriji, i da organizuju pružanje tih usluga. U tom smislu, jedinice lokalne samo-uprave ključna su tačka za izradu politike pružanja opštinskih usluga i konkretno, za sva relevantna pitanja koja su sadržana u okviru lokalnih propisa.
- *Javna komunalna preduzeća* - generalno osnivaju i posjeduju lokalne uprave i ona rade sa resursima, sredstvima i infrastrukturom koju obezbjeđuju jedinice lokalne samouprave.
- *Pravosuđe* - pravnu zaštitu, u svojoj rezidualnoj fazi, pružaju sudovi. Pošto pružanje opštinskih usluga ulazi u kategoriju privatnog prava, iako se u velikoj mjeri definiše kao regulisanje javne politike, na potrošačima je da traže pravdu pred sudom, privatnom tužbom.

U nekim regionalnim institucionalnim okvirima, postoje posebna rješenja, kao što su osnivanje i rad specijalizovanog *Ombudsmana za zaštitu potrošača* u Bosni i Hercegovini, ili posebnog tijela za alternativno rješavanje sporova - Arbitražni odbor za van-sudsko poravnanje potrošačkih sporova u okviru Privredne komore. Ove posebnosti, kao i detaljni institucionalni okviri po državama biće objašnjeni kasnije u ovoj studiji.

Uloge i odgovornosti nadležnih institucija - sažetak za region JIE

Institucija	Status	Uloga i odgovornosti
Ministarstvo trgovine i/ili ekonomije	Javni organ	Razvoj sistema zaštite potrošača, priprema zakonodavstva i propisa, usaglašavanje sa EU, praćenje sistema, upravljanje podacima, podrška za organizacije za zaštitu potrošača
Tržišna inspekcija	Javni organ	Inspeksijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa koji uređuju trgovinu i tržiste
Druga ministarstva	Javni organ	Opšti okvir komunalnih pitanja, lokalna samo-uprava, sektorski propisi (energija, upravljanje vodama, odlaganje otpada, itd.).
Nacionalni savjet za zaštitu potrošača	Konsultativno javno tijelo	Koordinacija lokalnih organa i drugih relevantnih stekholdera, uključujući OZP, da bi se raspravljalo o politici za zaštitu potrošača, o propisima, programima i aktivnostima
Lokalna samouprava	Javni organ	Politika i regulisanje opštinskih usluga, osnivanje javnih komunalnih preduzeća, podrška OZP
Lokalni savjeti za zaštitu potrošača	Konsultativno javno tijelo	Koordinacija javnih organa i drugih relevantnih stekholdera, u vezi sa lokalnom politikom u oblasti potrošača
Organizacije za zaštitu potrošača	NVO	Zastupanje interesa potrošača, savjetovanje, besplatna pravna pomoć, zagovaranje
Opštinski pružaoci usluga	Javna preduzeća	Pružanje posebnih opštinskih usluga
ADR	Privatna lica	vansudsko rješavanje sporova između potrošača i pružalaca opštinskih usluga
Sud	Javni organ	Rješavanje sporova, prinudna naplata

Uočena je velika sličnost među institucionalnim organizacijama u regionu. Ključne tačke u toj organizaciji su: Ministarstvo koje je zaduženo za zaštitu potrošača, jedinice lokalne samouprave zadužene za regulisanje opštinskih usluga, javna komunalna preduzeća u statusu lokalnih preduzeća koja pružaju posebne usluge i OZP koji treba da kanališu interes potrošača i da ih zastupaju pred tim institucijama.

Uloga organizacija za zaštitu potrošača – trenutno stanje u regionu

Prema trenutnim institucionalnim modelima u regionu JIE, organizacije za zaštitu potrošača (OZP) imaju veoma važnu ulogu u sistemu zaštite potrošača⁴⁴. One bi, prije svega, trebalo da upoznaju potrošače, u dovoljnoj mjeri, o njihovim pravima, i da na taj način utiču na stvaranje preduslova za odgovarajuću primjenu prava o zaštiti potrošača

⁴⁴ Izuzetak u ovom pogledu je Bosna i Hercegovina, u kojoj je specijalizovana javna institucija, *Ombudsman za zaštitu potrošača*, nadležan za određene aspekte zaštite potrošača koji su po pravilu predviđeni da budu uloga OZP, kao što je učestvovanje u političkom dijalogu i zastupanje prava potrošača.

u konkretnim situacijama. Druga grupa aktivnosti odnosi se na neposrednu pravnu pomoć i savjetovanje u pojedinačnim slučajevima i po prigovorima potrošača. U tim situacijama, OZP treba da obezbijede, prvenstveno, preciznu procjenu pravnog i činjeničnog stanja kako bi mogle da pruže adekvatno obrazloženje za zahtjev kupca. Tek nakon toga, otvara se pitanje preduzimanja određenih radnji kako bi se zaštitio potrošač. Treća grupa aktivnosti koja slijedi nakon precizne procjene je zastupanje potrošača u postupku pravne zaštite (upravni ili sudski postupci, pokretanje obavljanja inspekcijskih poslova ili pokretanje krivičnog postupka), u skladu sa uslovima utvrđenim važećim procesnim pravom.

Posebna grupa poslova koje organizacije potrošača treba da obezbijede odnosi se na učešće u postupku definisanja politika, i u oblasti zaštite potrošača i u srodnim oblastima, kao što su unutrašnje tržište, kretanje roba i usluga, zaštita konkurenčije, bezbjednost hrane i opšta bezbjednost proizvoda, sektorske politike itd. Ova uloga podrazumijeva zastupanje interesa potrošača na svim mjestima na kojima mogu sistemski da uticu na donosioce odluka u postupku definisanja javnih politika i propisa (kao što je učešće u javnim raspravama o pravnim i regulatornim rješenjima, informisanje javnosti o pitanjima od zajedničkog interesa za potrošače, direktno obraćanjem nadležnim institucijama sa inicijativama i predlozima za poboljšanje trenutnog stanja).

Kao preduslov za uspješno i djelotvorno zastupanje interesa potrošača, neophodno je imati pouzdan pregled činjenica o pitanjima koja su iznijeta kao predmet od interesa, odgovarajuću analitiku, kao i mogućnost predlaganja rješenja kojima se otklanjaju uočeni problemi ili poboljšava postojeća situacija. Ova funkcija ostvaruje se ispitivanjem i uporednom analizom roba i usluga na tržištu, objavljivanjem rezultata ovih analiza, kao i sprovođenjem istraživanja i objavljivanjem studija u oblasti zaštite potrošača. Činjenični osnov za analizu odgovarajućih politika, propisa ili pojedinačnih mjerazasniva se na nalazima pojedinačnih istraga, sprovedenim istraživanjima, podacima iz postojećih baza podataka o prigovorima i analizama poslovnih praksi trgovaca.

Na osnovu navedenog može se reći da organizacije potrošača preuzimaju centralnu ulogu u institucionalnom modelu zaštite potrošača. Shodno tome, pravni status, organizacija, stručni i tehnički kapacitet organizacija potrošača, u datom modelu, predstavljaju ključnu kariku u lančanom mehanizmu uspješnog ostvarivanja zaštite potrošača.

Pregled aktivnih OP u regionu

	Partner u projektu	Broj aktivnih OZP
Srbija	NOPS	15 (osnovanih)
Makedonija	OPM	5
Crna Gora	CEZAP	2
Bosna i Hercegovina	/	6 (osnovanih)
Albanija	/	2
Kosovo	/	1

IV NACIONALNI PRAVNI OKVIR I INSTITUCIONALNO UREĐENJE

Pravni i institucionalni okvir

Propisi o zaštiti potrošača

Crna Gora donijela jeprvi putsvoj Zakon o zaštiti potrošača⁴⁵ u maju 2007. godine, što je u to vrijeme označilo veoma važnu fazu u razvoju politike zaštite potrošača u državi. Taj zakon predstavljao je neophodni okvir za unapređenje prava potrošača na zaštitu, tj. prava svih građana Crne Gore i, istovremeno, neophodanuslov za dalji razvoj funkcionalne tržišne ekonomije.

Isto kao i 2007. godine, donošenje novog Zakona o zaštiti potrošača (ZZP) u 2014. godini⁴⁶ treba posmatrati kao rezultat procesa pregovora sa EU i poštovanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)⁴⁷ koji je definitivno glavni razlog za visok stepen usklađenosti domaćih propisa sa pravnom tekvinom EU koja se odnosi na prava potrošača⁴⁸.

Kao što je prepoznato u ključnim dokumentima za pregovore između Crne Gore i EU za Poglavlje 28 (tj. Izvještaj o analitičkom pregledu i Pregovaračka pozicija Crne Gore) ZZP je usklađen sa pravnom tekvinom EU o zaštiti potrošača pogledu osnovnih prava potrošača na zaštitu (tj. stavljanje proizvoda na tržište, isticanje cijena, ugovorne obaveze, nepoštene poslovne prakse itd.), sistema zaštite prava potrošača (tj. sudske i upravne mjere zabrane, mehanizam alternativnog rješavanja sporova), kao i u pogledu određenih aspekata ugovornih odnosa (tj. saobraznosti garancija, prodaja na daljinu, prodaja izvan poslovnih prostorija, nepoštene ugovorne odredbeitd.) kroz koje se posebna zaštita pruža

45 Zakon o zaštiti potrošača („Službeni list RCG“, broj 26/07).

46 Zakon o zaštiti potrošača („Službeni list CG“, broj 02/14).

47 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Crne Gore, s druge strane („Službeni list RCG“, broj 07/07).

48 Budući da je to jedna od prioritetnih oblasti za uskladivanje domaćih propisa kako je propisano SSP-om (Glava VI “Usklađivanje zakonodavstva, sprovođenje zakona i pravila o konkurenciji“), član 72 u vezi sa članom 78 podstakao je Crnu Goru da se dodatno angažuje na izradi novog zakonodavnog okvira u ovoj oblasti. Pored toga, pregovori o članstvu u EU koji su u toku postavljaju nove parametre za ispunjavanje kriterijuma za članstvo koji su detaljnije razrađeni u mjerilima za zatvaranje Poglavlja 28 - Zaštita potrošača i zdravlja.

isključivo potrošačima a ne i drugim učesnicima u tržišnim odnosima. Kada je riječ o usluga od opštug interesa (UOI), ili kako se u crnogorskom ZZP nazivaju "usluge od javnog interesa", ovaj akt sadrži čitavo jedno poglavlje, u kojem, između ostalog, uređuje i pitanja koja se odnose na komunalne usluge kojisu ovojstudiji obrađene u pogledu Crne Gore – snabdijevanje vodom, sakupljanje otpada, i usluge prostora za parkiranje.

Međutim, što je još važnije sa stanovišta ove studije, treba uzeti u obzir sektorske zakone koji uređuju posebne oblasti politike i koji sadrže pravila o zaštiti potrošača (tj. primalaca usluga). Među njima⁴⁹, u oblasti komunalnih usluga ključni sektorski propisi su Zakon o komunalnim djelatnostima⁵⁰ (ZKD) i Zakon o lokalnoj samoupravi⁵¹ (ZLS) i Zakon o Glavnem gradu⁵², uključujući opštinske propise koje su donijele pojedine opštine (tj. Podgorica i Berane)⁵³. Drugi, još konkretniji sektorski akti bili bi, kada je riječ o snabdijevanju vodom, Zakon o vodama⁵⁴ i Zakon o upravljanju otpadom⁵⁵, kada je riječ o sakupljanju otpada.

Takva struktura zakonodavnog okvira omogućavada se izvedu sljedeće važne konstatacije koje su predstavljale načela kojima se rukovodilo prilikom analize propisa u smislu tri (3) odabранe komunalne usluge.

- Slično zemljama u regionu, crnogorski pravni sistem izgrađen je da zaštiti potrošače ne samo kroz ZZP, već i drugim aktima – odnosno drugim zakonima i propisima koji isto tako sadrže odredbe koje štite potrošače u određenim konkretnim sektorima. Razlog za to je da ZZP uređuje odgovarajuća pitanja po osnovu načela *rationae personae*, u odnosu na pojedinca [potrošača] čija se zaštita ostvaruje u skladu sa ovim zakonom; dok drugi zakoni uređuju posebne oblasti politike na osnovu načela *rationae materie*. Što se tiče "potrošača" – primjenjeni normativni pristup (*rationae persone*) iz ZZP-a prvenstveno je uzrokovan obilježjima direktiva EU o zaštiti potrošača i potrebi da se one prenesu jednoobrazno i transparentno u crnogorsko zakonodavstvo.
- S obzirom na to da ZKD predviđa da obavljanje komunalnih djelatnosti uređuje i obezbjeđuje lokalna samouprava (u skladu sa zakonom), kao i da jedinicima lokalne samouprave daje ovlašćenje da uređuju način i uslove organizovanja obavljanja

⁴⁹ Pored Zakona o komunalnim djelatnostima, prava potrošača uređena su nizom drugih zakona od kojih su najvažniji: Zakon o unutrašnjoj trgovini („Službeni list CG“, broj 49/08), Zakon o elektronskoj trgovini („Službeni list CG“, broj 56/13), Zakon o elektronskim komunikacijama („Službeni list CG“, br. 50/08, 70/09 i 49/10), Zakon o elektronskim medijima („Službeni list CG“, br. 46/10 i 6/13), Zakon o energetici („Službeni list CG“, broj 28/10), Zakon o obligacionim odnosima i osnovama svojinsko-pravnih odnosa u vazdušnom saobraćaju („Službeni list CG“, broj 18/11), Zakon o ugovornim odnosima u željezničkom saobraćaju („Službeni list CG“, br. 41/10) itd.

⁵⁰ Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list RCG“, broj 12/95).

⁵¹ Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, br. 88/09, 03/10 i 38/12).

⁵² Zakon o Glavnem gradu („Službeni list RCG“, broj 65/05 i „Službeni list CG“, broj 72/10), koji paralelno sa ZLS uređuje funkcionisanje Glavnog grada Podgorica.

⁵³ Ovo je prvenstveno zbog činjenice da ZKD prenosi na jedinice lokalne samouprave ovlašćenja da bliže urede organizovanje i način pružanja komunalnih usluga koje su uređene ZKD.

⁵⁴ Zakon o vodama („Službeni list RCG“, broj 27/07 i „Službeni list CG“, br. 32/11 i 47/11).

⁵⁵ Zakon o upravljanju otpadom („Službeni list CG“, broj 64/11).

komunalnih djelatnosti, podzakonski opštinski propisi moraju obavezno poštovati čitav niz ustavnih načela. Između ostalog, to je i načelo zakonitosti i poštovanja člana 145 Ustava Crne Gore kojim je utvrđeno načelo saglasnosti pravnih propisa. Što se tiče načela iz člana 145, to znači da podzakonska akta organa lokalne samouprave moraju da ispune sljedeće kriterijume: i) da budu donijeta od strane nadležnog organa, ii) nadležni organ mora da ima zakonodavno ovlašćenje (pravni osnov) za donošenje tog akta, i što je najvažnije iii) u pogledu sadržine, cilja i područja primjene mora da bude saglasan – u granicama – sa osnovom iz zakona. Imajući u vidu tu činjenicu, podzakonska akta organa lokalne samouprave kojima se uređuju komunalne usluge u prethodnom periodu bila su predmet stalnog preispitivanja od strane crnogorskog Ustavnog suda koji je u više navrata obezbijedio zaštitu potrošača u pogledu opštinskih odluka kojima su bile uređene pojedine komunalne usluge⁵⁶.

- Postoje druge susjedne politike čiji je krajnji rezultat, pored efikasne tržišne konkurenциje, i dobrobit potrošača, koje bi u direktnom slučaju - pravila o zaštiti konkurenциje, ili indirektnom slučaju - pravila o državnoj pomoći, moglo da imaju svoju ulogu u ostvarivanju bolje zaštite potrošača. Kada je riječ o komunalnim uslugama, to bi moglo da bude u obliku zabrane eventualnih slučajeva zloupotrebe (legalno uspostavljenog) dominantnog položaja pružaoca usluge⁵⁷ [zaštita konkurenциje] ili pružanja podsticaja za bolje korišćenje javnih finansijskih sredstava putem veće efikasnosti u pružanju komunalnih usluga i/ili nižih cijena za potrošače [državna pomoć].

Kao što je prethodno istaknuto, treba imati u vidu da će odredbe o javnim uslugama iz ZZP biti veoma specifične pravne prirode, i shodno tome njihova primjena biće podređena u odnosu na sektorsko zakonodavstvo o javnim tj. komunalnim uslugama, odnosno po pravilima *načela lex specialis derogate legi generali*; na drugoj strani, u skladu sa ustavnim načelima zakonitosti tj. saglasnosti pravnih propisa, podzakonska akta lokalne samouprave u sektoru komunalnih djelatnosti moraju biti u skladu ne samo sa ZKD, već i sa drugim crnogorskim zakonima - odnosno i sa ZZP.

56 V. Odluku Ustavnog suda Republike Crne Gore U-br. 69/04 od 6.4.2005. o pokušaju opštine da uvede materijalnu obavezu za građane da plaćaju troškove održavanja, baždarenja i zamjene vodomjera. V. i Odluku Ustavnog suda Crne Gore, U-br. 176/08 od 8.10.2009. u slučaju troškova nabavke kontejnera za odlaganje otpada; ili Ustavni sud Crne Gore, U-II br. 65/11 i 54/12 od 25.12.2014. u slučaju usluga prostora za parkiranje i doplatne karte za korišćenje predmetne usluge (tj. u slučaju neplaćanja usluga, prekoračenja vremena korišćenja parkirališta koje je prvobitno plaćeno itd.).

57 Za više informacija vidi predmet koji je u toku pred Agencijom za zaštitu konkurenциje Crne Gore (Zaključak br. 02-UPI-32/15, od 06.04.2015 i Zaključak br. 02-UPI-35/15, od 26.08.2015) o navodnoj zloupotrebi dominantnog položaja od strane DOO „Vodovod i kanalizacija“ Budva. U tom predmetu postupak je pokrenut protiv odluka Odbora direktora o naknadama za pružanje komunalnih usluga i korišćenje i održavanje mreže (iz 2014. i 2015.), kojima se utvrđuju cijene za snabdijevanje vodom i cijene za prečišćavanje i odvodnjenje otpadnih voda koje su znatno veće nego u prethodnom periodu tj. znatno su veće nego što je to slučaj za istu vrstu usluga u susjednim oblastima (druge crnogorske primorske opštine koje takođe koriste regionalnu vodovodnu mrežu). Za više informacija vidi http://www.azzk.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=130&Itemid=151&lang=sr.

Izvršena analiza pokazuje da je relevantna *pravna tekovina EU o pravima potrošačau* potpunosti prenijeta ZZP-om, dok samo određene djelove treba posmatrati kao djelimično uskladene, uglavnom zbog novepravne tekovine EUkoja je u međuvremenu stupila na snagu⁵⁸.

U tom zakonu, u Dijelu drugom (“Zaštita ekonomskih interesa potrošača”), Glava II (“Usluge od javnog interesa”) u čl. 35 - 42 uređeni su posebni aspekti zaštite potrošača u oblasti usluga od javnog (opšteg) interesa, uključujući i komunalne usluge (tj. snabdijevanje vodom, sakupljanje otpada, i usluge prostora za parkiranje). Među ovima, najvažnije odredbe su one koje uređuju *uslove korišćenja* (član 36), priklučak na distributivnu mrežu *iobavezni ugovor u pisanoj formi* o pružanju javne usluge *putem distributivne mreže*(član 37), zabranu da se u cijenu javne usluge uračunaju *troškovi izgradnje, rekonstrukcije i modernizacije distributivne mreže* (član 39), posebna pravila kada i pod kojim uslovima se *ne smije potrošaču obustaviti pružanje usluge* ili ga isključiti sa distributivne mreže do okončanja tj. trgovac je dužan da nastavi sa pružanjem usluge, odnosno prikluči potrošača bez naknade na distributivnu mrežu (član 41), *ipravo na prigovor* u oblasti javnih usluga (član 42).

Detaljnija analiza ukazuje da pored prethodno izložene glavne sadržine članova, postoje i brojni mehanizmi koji značajno utiču na zaštitu potrošača i koje treba naglasiti.

Tako član 35 stav 1 sadrži listu tipičnih javnih usluga koja nije iscrpna i u kojoj je, između ostalog, navedeno snabdijevanje vodom, odlaganje otpada, i druge komunalne usluge koje uključuju i usluge prostora za parkiranje⁵⁹. Na drugoj strani, istim članom u stavu 2 predviđena su osnovna prava potrošača kada su u pitanju javne tj. komunalne usluge. U toj odredbi, ZZP predviđa da potrošač ima neku vrstu „osnovnih prava“ kada je riječ o ovim uslugama:

1. pristup i korišćenje usluge od javnog interesa pod jednakim uslovima, ako je to tehnički moguće i bez diskriminacije;
2. pristup i nesmetano korišćenje usluge od javnog interesa pod uslovima utvrđenim zakonom, odnosno ugovorom;
3. račun koji sadrži sve podatke koji mu omogućavaju provjeru obračuna pruženih usluga;

⁵⁸ Ipak, po usvojenoj Pregovaračkoj poziciji svi takvi propisi već su prepoznati kao predmet čvrstih planova Vlade Crne Gore (Vlade CG) da nastavi usklađivanje (tj. nova pravila o prodaji na daljinu i prodaji 'od vrata do vrata' (Direktiva 2011/83/EU), nova pravila o mehanizmu alternativnog rješavanja sporova (Direktiva o alternativnom rješavanju sporova [Direktiva 2013/11/EU o alternativnom rješavanju sporova za potrošačke sporove] i Regulativa o online rješavanju sporova [Regulation (EU) br. 524/2013 o online rješavanju sporova za potrošačke sporove] itd.). Pored toga, djelimično usklađivanje postoji i jer je određena akta EU nemoguće prenijeti u ovom periodu (tj. Regulativa (EZ) 2006/2004 koja će se neposredno primjenjivati kada Crna Gora postane država članica EU), ili su prenošenje i usklađivanje u velikoj mjeri postignuti drugim opštim (tj. Zakonom o obligacionim odnosima kada je riječ o Direktivi 85/374/EEZ o odgovornosti za neispravne proizvode) ili sektorskim zakonodavstvom (tj. Zakonom o potrošačkim kreditima kada je riječ o Direktivi 2008/48/EZ o potrošačkim kreditima).

⁵⁹ U zadnjoj tački člana 2 (tačka 11) ZKD pored drugih komunalnih usluga navedene su i usluge javnih prostora za parkiranje (ostale usluge predviđene istom tačkom 11 su: dimničarske usluge, održavanje javnih toaleta, održavanje javnih kupatila, kafilerija i pijaca).

4. besplatnu kontrolu računa, i
5. besplatnu promjenu pružaoca usluge od javnog interesa, ako je to moguće.

Pokazalo se da su neke od ovihodredaba posebno važne kao što je to bilo u slučaju nedavne javne rasprave juna 2015. godine o novom Predlogu odluke o vodosnabdijevanju Glavnog grada Podgorica⁶⁰. Tom prilikom, pokazalo se da je tačka 2 važna jer se koristila da se ukaže na određena ograničenja u njenoj sadržini, kao i da su tač. 3 i 4 usko povezane sa načinom obračunavanja cijena i tjesno povezanim troškovima održavanja i opravke objekata koji su inače u javnom vlasništvu a potrebni su za distribuciju usluge, što je takođe direktno povezano sa mehanizmom zaštite potrošača kao što je pravo na prigovor utvrđeno članom 42 ZZP.

Odredbe člana 37 ZZP (uslovi korišćenja) predstavljaju dalje sprovođenje načela prava potrošača na informisanost iz ZZP. Tako, dok je u st. 1 i 2 predviđena obaveza trgovca da upozna potrošača sa uslovima korišćenja, anaročito sa utvrđenom cijenom(odnosno tarifom, uključujući druge vrste naknada za korišćenje i održavanje usluge, posebne tarifne stavove, odnosno elemente),načinom na koji se može ostvariti uvid u važeće cijene, odnosno tarifu i cijene održavanja, inačinom ostvarivanja prava na naknadu, odnosno povraćaj plaćenog iznosa, ako pružena usluga ne odgovara propisanom, odnosno ugovorenom kvalitetu,u st. 3 i 4 dodatno se jačauloga organizacija za zaštitu potrošača. Naime, saglasno navedenoj odredbi, trgovac je dužan da zatraži mišljenje organizacija za zaštitu potrošača⁶¹ prije bilo kakvog povećanja cijene, dok bi mišljenje trebalo dostaviti u roku od 15 dana. Iako eventualno negativno mišljenje nije obavezujuće za trgovca, ovaj mehanizam ipak OZP omogućava da se upusti u zastupanje prava potrošača, da blagovremeno pokrene prethodne inicijative i, ukoliko je primjereno, omogući blagovremenu kontrolu zakonitosti planirane odluke od strane državnih organa.

Konačno, stavom 6 istog člana predviđeni su mehanizmi kontrole koji su više puta u sudskom postupku u različitim sektorima (tj. snabdijevanje električnom energijom i vodom) igrali važnu ulogu. Po ovom stavu, ZZP-om je predviđeno da se cijena usluge od javnog interesa obračunava prema stvarnoj potrošnji, ako je to tehnički moguće, po utvrđenoj tarifi ili cjenovniku.

Zadnja dva člana iz ZZP-a uređuju dva pitanja od posebne važnosti za potrošače: i) *pravila o obustavljanju pružanja usluge*(član 41) i ii) obavezu trgovaca koji pružaju usluge od javnog interesa da uspostave *potrošački servis* (član 42).

Tako je članom 41 propisano da trgovac ne smije potrošaču, koji inače redovno plaća nesporne iznose računa, obustaviti pružanje javne usluge ili ga isključiti sa distributivne mreže u toku postupka u kojem se odgovarajući iznos računa osporava, to jest,da trgovac mora bez odlaganja da nastavi sa pružanjem usluge potrošaču, odnosno priključi potrošača bez naknade (!) na distributivnu mrežu do okončanja postupka. Zabранa

60 V. detaljnije u nastavku tekstu u dijelu Uređivanje opštinskih usluga i relevantni sektorski propisi

61 Međutim, mišljenje bi trebalo zatražiti samo od onih OZP koje ispunjavaju posebne uslove predviđene članom 169 ZZP, i koje imaju status OZP koje imaju pravo da podnesu kolektivnu tužbu iz člana 168 tog zakona.

obustavljanja ili isključivanja, odnosno obaveza da se bez odlaganja ponovo počne i nastavi sa pružanjem javne usluge primjenjuje sena sve vrste sporova: sudske, vansudske ili upravni postupak, uključujući i postupke prinudne naplate koje trgovac pokrene protiv potrošača, isto kao i na svaki drugi postupak utvrđen opštim uslovima ili drugim pravilima trgovca koji pruža javnu uslugu.

Obaveza iz člana 42 kojim je predviđena obaveza trgovca da uspostavi potrošački servis predstavlja dalju razradu odredaba ZZP-a o pravu potrošača na informisanost i mehanizmu pravne zaštite. S tim u vezi, "potrošački servis" propisan je kao mjesto pružaoca javne usluge za prijem prigovora gdje je predviđena primjena opštih odredaba o podnošenju prigovora iz čl. 25, 26 i 27 ZZP⁶². Ostale odredbe ovog člana uređuju vrste prigovora koji se mogu podnijeti, način i uslove obavještavanja potrošača o radu servisa, kao iteret dokazivanja da su odgovarajuće informacije pružene.

Bez obzira na prethodno navedeno, treba naglasiti da trgovci – privredni subjektikojima je povjerenje pružanje javne usluge (bez obzira da li su privatni ili javni⁶³) – moraju da obezbijede da su njihove djelatnosti potpuno usklađene i sa svim drugim odredbama ZZP, to jest sa odredbama kojima se prenose relevantni propisi pravne tekovine EU o zaštiti potrošača. Ovo se prvenstveno odnosi na odredbe ZZP kojima se, na primjer, uređuju: cijene (tj. cijena po jedinici mjere) i isticanje cijena, ispunjenje ugovora i saobraznost usluge ugovoru (uključujući s tim povezane garancije), nepoštene ugovorne odredbe, nepoštene poslovne prakse itd.

Među brojnim podzakonskim aktima za sprovođenje ZZP-a trebalo bi navesti nedavnu odluku Vlade Crne Gore (Vlade CG) koja je donijeta na osnovu člana 174 ZZP-a. Nai-me, radi sprovođenja Priloga I Regulative (EZ) br. 2006/2004, i da bi se olakšala primjena pojedinih odredaba o zaštiti potrošača koje se ne nalaze samo u ZZP već i u drugim crnogorskim propisima, Vlada CG je nedavno donijela Odluku kojom se utvrđuje lista organa koji su nadležni za inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ZZP i drugih zakona koji sadrže odredbe o zaštiti prava potrošača⁶⁴. Pored toga što predviđa razgraničenje nadležnosti u pogledu tzv. „domaćih zakona o zaštiti potrošača“, u pogledu ZZP pruža detaljan pregled podjele nadležnosti po pojedinim inspekcijama u odnosu na svako pojedino poglavlje.

62 Odredbe čl. 25 do 27, uređuju opštu materiju prigovora potrošača, uključujući rok za podnošenje prigovora i obaveze trgovaca da postupaju po prijemu prigovora. Pored obaveze trgovca da istakne obavještenje o načinu i mjestu podnošenja prigovora, ovim članovima propisani su i: teret dokazivanja ispunjenosti te obaveze, obavezno prisustvo lica ovlašćenog za prijem prigovora, posebna obaveza vođenja evidencije u obliku tvrdo ukoričene knjige ili u elektronskom obliku (uključujući njihovu sadržinu). Tako, u skladu s članom 26 stav 3, potrošači mogu podnijeti prigovor na račun za javnu uslugu u roku od 15 dana od dana prijema računa, što je duže nego u slučaju računa za druge usluge (8 dana). Konačno, pomenutim članom 27 propisana je obaveza trgovca da odgovori potrošaču, bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema prigovora (na papiru ili drugom, potrošaču dostupnom, trajnom mediju), sa izjašnjenjem o sadržini prigovora i predlogom za njegovo rješavanje, kao i obaveza da izda pisani potvrdu ako se o tom prigovoru ne rješava bez odlaganja (član 27 st. 1 i 2).

63 To mogu biti javni privredni subjekti, privatna privredna društva ili preduzetnici.

64 Odluka o organima nadležnim za inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača („Službeni list CG“, broj 50/15).

Tako u odnosu na čl. 35 do 42 ZZP, ZKD i druge sektorske zakone kojima su uređene usluge od javnog interesai u zavisnosti od javne usluge o kojoj je riječ, utvrđuje 9 različitih inspekcija koje su nadležne za primjenu zakona. Čineći to isto i za druga poglavљa ZZP-a (tj. isticanje cijena, garancija i saobraznost, nepoštene ugovorne odredbe, nepoštene poslovne prakse itd.), Odlukom je utvrđen i okvir za efikasan inspekcijski nadzor kada pružaoci javnih usluga ne poštuju svoje obaveze propisane pojedinačnim poglavljima ZZP-a. Iz tog razloga, iako se posmatra kao korisna iz više aspekata, njen prvenstveni značaj je da sprečava praksu koja bi mogla dovesti do negativnog sukoba nadležnosti između inspekcija na štetu potrošača, dok paralelno olakšava položaj OZP kada se bave svakodnevnim poslovima zaštite pojedinačnih potrošača kada postupaju u njihovo ime i/ili prijavljaju povrede zakona u državi organima nadležnim za primjenu.

Uređivanje opštinskih usluga i relevantni sektorski propisi

Kako je prethodno navedeno, pored odredaba ZZP-a kojima su uređeni opšti aspekti usluga od javnog interesa postoji i sektorsko zakonodavstvo na centralnom nivou koje uređuje pojedine javne usluge i sadrži određena pravila o zaštiti potrošača koja odgovaraju predmetu koji taj propis uređuje. Međutim propisima, u oblasti tri komunalne djelatnosti – snabdijevanje vodom, sakupljanje otpada i usluge prostora za parkiranje u Glavnem gradu Podgorica i Opštini Berane – ključni sektorski propisi su:

1. Zakon o komunalnim djelatnostima (ZKD)⁶⁵,
2. Zakon o lokalnoj samoupravi (ZLS)⁶⁶,

Imajući u vidu da je riječ o posebnim vrstama usluga, uz prethodno navedeno, relevantni regulatorni okvir na centralnom nivou obuhvatio bi i:

1. Zakon o vodama⁶⁷, i
2. Zakon o upravljanju otpadom.

U tom smislu, ZLS kao sistemski zakon u članu 32 tačka 1 propisuje da u skladu sa zakonom⁶⁸ i drugim aktima opština uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i komunalnog reda.

⁶⁵ Novi Predlog zakona o komunalnim djelatnostima nalazi se u skupštinskoj proceduri već nekoliko godina i bio je predviđen Programom rada Vlade za 2015. godine za usvajanje u drugom kvartalu. Ipak, zbog potrebe da se uskladi sa pravnom tekovinom EU u oblasti državne pomoći i odredbom Direktive o uslugama, tekst je još jednom povučen radi izmjene. Ovdje treba napomenuti da je Direktivom o uslugama predviđeno unošenje veoma važne odredbe o zaštiti korisnika usluge tj. unošenje članova o minimalnoj sadržini pisanih ugovora. Obje ove intervencije izvršene su na osnovu projekata koje finansira EU-GIZ (IPA 2011 SAM GIZ i IPA 2012 ALA GIZ).

⁶⁶ Uključujući i Zakon o Glavnom gradu, kao posebni zakon za Glavni grad Podgoricu.

⁶⁷ Uključujući i Zakon o finansiranju upravljanja vodama (kada je riječ o snabdijevanju vodom).

⁶⁸ Upućuje na pozitivne propise koji se primjenjuju u Crnoj Gori, ovdje prvenstveno ZKD.

ZLS, s tim u vezi, uređuje i da skupština opštine utvrđuje visinu opštinskih poreza, taksa i naknada, i da u vršenju poslova iz svog djelokruga donosi statut, odluke i druge akte a da odlukom odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivanju javne službe i odlučuje o drugim pitanjima, opet u skladu sa zakonom i statutom opštine⁶⁹.

U odnosu na ZLS, kako je više puta potvrdio Ustavni sud, ZKD je *lex specialisu* oblasti komunalnih djelatnosti⁷⁰ i predviđa da su komunalne djelatnosti, između ostalog, i: snabdijevanje vodom, sakupljanje otpada (smeća) i usluge prostora za parkiranje⁷¹. Kada je riječ o snabdijevanju vodom⁷² i sakupljanju otpada⁷³, pruža užu definiciju i obim tih usluga, dok usluge prostora za parkiranje ne definiše i ostavlja lokalnoj samoupravi da ih bliže uredi.

Nadalje, ZKD predviđa da obavljanje komunalnih djelatnosti uređuje i obezbjeđuje lokalna samouprava (u skladu sa zakonom)⁷⁴, i utvrđuje da su komunalne djelatnosti djelatnosti od javnog interesa⁷⁵. Takođe utvrđuje da nadležni organ jedinice lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja poslova u vršenju komunalnih djelatnosti i uslove za korišćenje komunalnih usluga, odnosno komunalnih proizvoda⁷⁶, a naročito prava i obaveze preduzeća, odnosno preduzetnika koji pruža komunalnu uslugu, i korisnika; uključujući i elemente za formiranje i način naplate naknade za korišćenje komunalnih usluga. Konačno, predviđa da se javni interes u javnom preduzeću za obavljanje komunalne djelatnosti obezbjeđuje davanjem saglasnosti na akte preduzeća kojima se utvrđuje visina naknade za izvršene komunalne usluge⁷⁷.

U pogledu još dva sektorska zakona – Zakon o vodama i Zakon o upravljanju otpadom – treba navesti da ova dva zakona uređuju određena pitanja koja jačaju nadležnosti jedinica lokalne samouprave, i opet utvrđuju javni interes za obje ove komunalne usluge ponaosob. Treba istaći da Zakon o vodama, između ostalog, uređuje upravljanje vodama, korišćenje voda i zaštitu od zagađenja. Izraz “korišćenje voda” definisan je u ovom zakonu na način da obuhvata korišćenje vode za piće tj. korišćenje vode za vodosnabdijevanje, takođe, utvrđuje obavezu privrednog subjekta koje je odgovorno za vodosnabdijevanje da vrši kontrolu kvaliteta i količine vode, uključujući i obavezu zaštite vodoizvorišta.

Lokalni propisi

Kao što je već istaknuto, ZKD (i drugi zakoni) prenosi na jedinice lokalne samouprave ovlašćenja za organizovanje i trajno obavljanje razvoj tri komunalne usluge, tako da relevantni regulatorni okvir za zaštitu potrošača uključuje i opštinske propise (podzakonska akta).

69 ZLS, član 45 tačka 8 i član 51 st. 1 i 3.

70 Što je odlukama Ustavnog suda Crne Gore u brojnim predmetima ponovo potvrđeno.

71 ZKD, član 2, tač. 1, 5 i 11.

72 ZKD, član 3 tačka 1.

73 ZKD, član 3 tačka 5.

74 ZKD, član 4 stav 2 i član 5.

75 ZKD, član 5.

76 ZKD, član 12 stav 1.

77 ZKD, član 14 stav 2 tačka 3.

S obzirom na to da pružanje komunalnih usluga na opštinskom nivou podrazumijeva organizovanje obavljanja usluga i povjeravanje obavljanja tih usluga privatnim ili javnim privrednim subjektima, uključujući njihovo osnivanje, akti lokalne samouprave relevantni za ovu studiju obuhvataju: i) organizacionu i statutarnu vrstu akata, i ii) i vrstu akata koja se odnosi na pružanje usluga.

Definisanje obima opštinskih usluga (OU) i s tim povezana pitanja koja su obuhvaćena pravnim režimom zaštite potrošača po važećim propisima -Katalog relevantnih opštinskih usluga – komunalnih usluga:

Kao što je već objašnjeno, paralelno sa opštim uslovimakoje sadrži ZZP, posebni aspekti komunalnih usluga u Crnoj Gori uređeni su sektorskim zakonodavstvom na centralnom nivou koji uređuje pojedine javne usluge. Od njih je najvažniji ZKD kojim je predviđeno da su komunalne usluge između ostalog i: snabdijevanje vodom, sakupljanje otpada (smeća) i usluge prostora za parkiranje⁷⁸.

Kao zajedničko za ove tri komunalne usluge može se konstatovati sljedeće:

Vrsta odredaba o zaštiti potrošača –propisi na lokalnom nivou generalno se ne bave uređivanjem *strictoaspekata* zaštite potrošača. Ti propisi, uglavnom, u skladu sa ZKD, propisuju način i uslove organizovanja poslova u vršenju komunalnih djelatnosti, uslove za korišćenje elemenata za formiranje naknade, način njene naplate, obaveze pružaoca i korisnika usluge itd. Međutim, kod odluka dvije opštine o vodonabdijevanju, stvari su prilično drugačije i one sadrže prilično brojne odredbe o zaštiti potrošača kao što su: mehanizam podnošenja prigovora, rokovi za podnošenje prigovora i rokovi za prijem odgovora, isticanje cijene po jedinici mjere, korišćenje ugovora u pisanoj formi itd.

Djelokrug poslova –sve opštinske odluke o osnivanju odgovarajućih pružaoca i njihovi statuti omogućavaju pružaocima da pružaju ne samo date komunalne (javne) usluge, već i druge, čisto komercijalne usluge (usluge koje nisu javne usluge). Shodno tome, navedena akta predviđaju odvojeno vođenje računovodstva za javne i komercijalne usluge.

U praksi, i pored toga što su u finansijskim izvještajima ove dvije kategorije razdvjene; trebalo bi primjenjivati stroža pravila o konkurenciji tj. državnoj pomoći –da je riječ o UOEI. Po ovim pravilima obavezno treba razdvojiti troškove i računovodstvene evidencije za poslove javnih usluga i komercijalne djelatnosti privrednog društva; to podrazumijeva proporcionalno razdvajanje izdataka kada se sredstva koja su prvobitno dodijeljena za javne usluge koriste za komercijalne djelatnosti (tj. ljudski i materijalni resursi).

Finansiranje –sve opštinske odluke o osnivanju odgovarajućih pružaoca i njihovi statuti predviđaju da će se finansiranje djelatnosti od javnog interesa obezbijediti iz prihoda (od pružanja komunalnih usluga) pružaoca, budžeta opštine i drugih izvora u skladu sa zakonom. Paralelno, nekim aktima predviđeno je da se finansiranje djelatnosti pružanja drugih (komercijalnih) usluga vrši iz sopstvenih izvora pružaoca usluge.

78 ZKD, član 2 tač. 1, 5 i 11.

Ovo je tijesno povezano sa odredbama o razdvajanju računovodstvenih evidencija koja je razrađena prethodno u tački 2, i njihovom praktičnom korišćenju. Preciznije, prethodno navedeno je naročito važno jer visina cijene komunalnih usluga, imajući u vidu i naknadu koja je dobijena iz javnih izvora sredstava (tj. iz budžeta osnivača), ne smije da prelazi iznos koji je potreban da se nadoknade troškovi pružanja definisane javne usluge. Ostaje upitno da li je prethodno obezbijedeno u praksi, i da li ukupna sredstva naknade iz javnih izvora i od krajnjih korisnika ne prelaze opravdane troškove (pružalac ne dobija prekomjernu naknadu i/ili komercijalne djelatnosti [djelatnosti koje su van djelokruga definisane javne usluge] se ne finansiraju, u našem slučaju, sredstvima potrošača. Na drugoj strani, ostaje pitanje da li bi cijena za potrošače mogla da bude niža (ili bi naknada iz budžeta mogla da bude manja⁷⁹).

Politika utvrđivanja cijena –sve opštinske odluke o osnivanju odgovarajućih pružaoca i njihovi statuti sadrže odredbe kojima je predviđeno da osnivač tj. skupština opštine odobrava cjenovnik za korišćenje komunalnih usluga. Ova vrsta odredbe zasniva se na članu ZKD-a kojim se obezbjeđuje da se javni interes kod pružalaca komunalnih usluga obezbjeđuje davanjem saglasnosti na akte kojima se utvrđuje visina naknade za izvršene komunalne usluge⁸⁰.

Transparentnost–sve opštinske odluke o osnivanju odgovarajućih pružaoca i njihovi statuti sadrže članove o transparentnosti. Ti članovi, međutim, sadrže opšte izjave o javnosti rada pružaoca usluge, izveštavanju osnivača i slobodnom pristupu informacijama, a ne inače veoma važne odredbe o zaštiti potrošača, kao što je uspostavljanje i funkcionisanje servisa za prijem prigovora itd.

Institucionalno ustrojstvo

Relevantna ministarstva i drugi javni organi

Ministarstvo ekonomije (ME), Direktorat za razvoj nacionalnih brendova i zaštitu potrošača – organ je javne uprave zaduženo za izradu politike zaštite potrošača.

Ministarstvo je nadležno za pripremu nacrtta zakona i ostalih propisa i usvajanje podzakonskih akata u oblasti zaštite potrošača koje treba uskladiti sa propisima EU. Takođe, nadležno je za izradu Nacionalnog programa zaštite potrošača (NPZP), praćenje njegove primjene i veoma važnu saradnju sa organizacijama za zaštitu potrošača. U tome je ovaj Direktorat, po Zakonu o zaštiti potrošača, zadužen za registrovanje

⁷⁹ Mogli bi se iznijeti argumenti da bi se prekomjerna naknada mogla eventualno uložiti u infrastrukturu, bolje pružanje usluga, povećanje kvaliteta, dostupnosti usluge itd. Konačno, kada je riječ o finansiranju iz javnih izvora, to bi moglo da dovede do boljeg raspoređivanja sredstava iz javnih izvora tj. manjih lokalnih naknada/taksi za građane.

⁸⁰ ZKD, član 14 stav 2 tačka 3.

organizacija za zaštitu potrošača, što znači da vodi registar nevladinih organizacija koje žele da se bave pitanjima zaštite potrošača.

Ministarstvo takođe vrši i upravni nadzor sprovođenja ZZP, kao drugostepeno tijelo u ovom procesu (rješava žalbe na odluke tržišnih inspektora, na primjer).

Pored ovih, ME sarađuje i sa drugim tijelima i institucijama koji se bave zaštitom potrošača, priprema podzakonska akta za sprovođenje ZZP, uključujući i kriterijume za odabir članova i funkcionisanje Arbitražne komisije za vansudsko rješavanje potrošačkih sporova i razmatra godišnje izvještaje rada Arbitražne komisije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), Direktorat za državnu upravu i lokalnu samoupravu – organje javne uprave nadležno za pripremu nacrta i predloga zakona i propisa koji se odnose na oblast lokalne samouprave i praćenje primjene zakona i drugih propisa u ovoj oblasti. Stoga je nadležno za usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima i pravnim sistemom EU. Nadalje, nadležno je i za procjenu i analizu situacije u oblasti lokalne samouprave (i javne uprave) i za predlaganje mjera za unaprjeđenje situacije u ovim oblastima, što obuhvata i sprovođenje utvrđenih i dodijeljenih programa saradnje sa međunarodnim i regionalnim organizacijama, institucijama i drugim entitetima.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma (MORT), Direktorat za upravljanje otpadom i komunalni razvoj – organ je javne uprave nadležno za prijedloge, praćenje i usmjeravanje politike u oblasti upravljanja otpadom i opštinskim uslugama, istovremeno obezbjeđujući usklađenost domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti. Pored toga, u okviru svojih nadležnosti, ovaj Direktorat zadužen je i za saradnju sa organizacijama civilnog društva i prati zakonitost akata i rada organa lokalne samouprave i ostalih tijela kojima je povjerenovo vršenje javnih nadležnosti. U tom dijelu ovo Ministarstvo je nadležno za pripremu odgovora na pitanja o ustavnosti i zakonitosti kad je riječ o zakonima, drugim propisima i opštim aktima u ovoj oblasti.

Uprava za inspekcijske poslove (UIP) – nezavisan je organ javne uprave koji kroz rad inspektora prati primjenu zakona i ostalih propisa na cijeloj teritoriji Crne Gore.

Sistemi zaštite potrošača UIP (t.j. SZPUIP) – Jedna od ključnih djelatnosti UIP (t.j. Tržišne inspekcije) je da omogući komunikaciju sa potrošačima. Najvažnija inicijativa UIP je Centralni informacioni sistem za zaštitu potrošača (CISZP⁸¹), uspostavljen u četvrtom kvartalu 2013. godine s ciljem informisanja potrošača. Nalazi se na sajtu www.potrosac.me⁸², a zasnovan je na modernim informacionim tehnologijama i objedinjuje tri glavne funkcije: 1) Registrar opasnih proizvoda sa sistemom za razmjenu informacija (nacionalni RAPEX), 2) Sistem postupanja po žalbama i potrošačkim pitanjima i 3) internet stranica za plasiranje informacija od značaja za potrošače.

Posljednje dvije funkcije očigledno predstavljaju sistem za postupanje po žalbama i upitima potrošača, uključujući i veoma važnu razmjenu informacija (i žalbi) između

81 Tzv. "Centralni Informacioni Sistem za zaštitu potrošača".

82 Vebsajt je javni sistem dostupan samo za IP adrese registrovane kod crnogorskih internet provajdera.

Sistem nije dostupan korisnicima interneta registrovanih na telekomunikacijskim mrežama drugih država. Ova odluka je donijeta iz razloga što je sistem namijenjen crnogorskom tržištu, t.j. građanima i potrošačima Crne Gore. Prema tome, sistem nije izrađen u višejezičnom izdanju.

nadležnih organa u oblasti zaštite potrošača. U takozvanom "javnom dijelu" veb aplikacije, potrošači mogu pristupiti onlajn obrascu za podnošenje žalbi ili pitanja.

Pored CISZP-a, u slučaju sporova (koji obuhvataju i komunalne usluge), potrošači mogu podnijeti žalbu putem kol-centra (besplatnim pozivom na broj 080 555 555), veb sajta UIP-a (www.uip.gov.me) ili sajta Tržišne inspekcije (www.ti.gov.me), preko dežurnog inspektora⁸³, ali i na drugi način u okviru drugih projekata ili institucija nadležnih za zaštitu potrošača u drugim određenim oblastima⁸⁴.

Neki od njih dobitnici su nacionalnih priznanja najvišeg stepena, kao što je slučaj sa Vladinim projektom "Budi odgovoran" (www.budiodgovoran.me)⁸⁵, koji je na marginaima Generalne skupštine UN u septembru 2014. godine dobio drugu nagradu na konkursu za najbolji projekat iz 33 zemlje.

Važna uloga jačanja, koordinacije i unaprjeđenja u oblasti zaštite potrošača, između ostalih, pripada Savjetu za zaštitu potrošača⁸⁶ i Arbitražnoj komisiji za vansudske rješavanje potrošačkih sporova.

*Savjet za zaštitu potrošača*⁸⁷ - Crna Gora je uspostavila Savjet za zaštitu potrošača u junu 2014. godine. Sastoji se od 17 članova imenovanih iz redova javne uprave (t.j. ME, MUP, MORT, UIP) i privatnih udruženja, fakulteta i NVO koje se bave zaštitom potrošača.

Glavni zadatak Savjeta je da prati dešavanja u zaštiti potrošača i shodno tome pokreće određene mjere i aktivnosti, daje mišljenja o potrebi da se mijenja zakonodavstvo u oblasti zaštite potrošača i prati nacrte zakonskih akata, učestvuje u pripremi NPZP i pojedinačnih Akcionalih planova, kao i da predlaže relevantne mjere za zaštitu potrošača, poboljšanje pravne zaštite, informisanja i edukacije, uključujući i podizanje nivoa svijesti.

Lokalne samouprave

Uloga organa lokalne samouprave i njihovo institucionalno ustrojstvo zavise od njihovih nadležnosti koje potiču iz razlilitih dijelova zakonodavstva. Ključno zakonodavstvo koje je predmet ove studije u tome je dalo sljedeće nalaze.

⁸³ Dežurni tržišni inspektor je na raspolaganju potrošačima i direktno u kancelariji i putem telefona, svakoga dana od 8 do 16h, a takođe radi i kao kontakt osoba za pomenuti CISZP za postupanje po žalbama potrošača.

⁸⁴ Kao što je Centar Nacionalne turističke organizacije, potrošačke službe relevantnih agencija, itd.

⁸⁵ Projekat "Budi odgovoran" je inicijativa u kojoj građani (uključujući potrošače) imaju priliku da putem aplikacije za androide podnose žalbe na povrede prava potrošača, a one se distribuiraju nadležnim inspekcijskim jedinicama za dalje postupanje preko UIP. Između ostalih funkcionalnih kanala komunikacije i informisanja, email adresa za prijave je prijava@uip.gov.me

⁸⁶ Odluka o formiranju Savjeta za zaštitu potrošača, SG CG, br. 25/14.

⁸⁷ Odluka o formiranju Savjeta za zaštitu potrošača, SG CG br. 25/14. Crna Gora je formirala Savjet zaštite potrošača u junu 2014. Članovi Savjeta imenuju se na period od četiri godine i to od predstavnika nosilaca zaštite potrošača i nezavisnih stručnjaka iz oblasti zaštite potrošača. Glavni zadatak Savjeta je da predlaže odluke po stručnim pitanjima, pruža stručnu pomoć u postupcima odlučivanja i priprema propise u oblasti zaštite potrošača.

Lokalne samouprave sprovode politiku zaštite potrošača na lokalnom nivou u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača (i Zakonom o lokalnoj samoupravi). Detaljnije, ove aktivnosti proističu iz Plana aktivnosti za podizanje nivoa zaštite potrošača u jedinicama lokalne samouprave (usvojen 2011. godine), što ih dalje dovodi do nadzora nad sprovođenjem propisa u njihovoј nadležnosti putem inspekcijskih kontrola.

U dijelu nadležnosti koje proizilaze iz glavnog sektorskog zakona (ZKU) koji uređuje tri komunalne usluge, lokalna samouprava u Crnoj Gori nadležna je za uređenje načina i uslova za organizovanje komunalnih usluga (t.j. osnivanjem pružaoca ovih usluga) i uslova za njihovo korišćenje, što obuhvata i prava i dužnosti pružalača usluga i potrošača.

Posebno je važno ovlašćenje lokalne samouprave da odlučuje o elementima (parametrima) za formiranje nadoknade (cijene) i načina naplate, uključujući i ulogu u davanju pristanka na akte pružalača usluga kojima se određuje nivo nadoknada (cjenovnik).

Na kraju, ali ne i najmanje važno: lokalna samouprava usvaja propise ili odobrava za akte pružalača usluga u kojima su sadržane odredbe o objemu: organizaciona i statutar- na pitanja (t.j. formiranje akata, statuta itd.) i ii) akti povezani sa pružanjem usluga (t.j. akti o pružanju usluga, cjenovnici, itd.).

Komunalna inspekcija: U skladu sa odredbom ZLSU koja omogućava lokalnim samoupravama da vrše inspekcijski nadzor i obezbjeđuju komunalni red, komunalna inspekcija se osniva zasebnim aktima opština kao "posebna upravna služba".

U skladu sa osnivačkim aktima⁸⁸, inspekcije imaju naziv "Komunalna policija". Ona vrši inspekcijski nadzor i obezbjeđuje komunalni red u poljima raznih komunalnih usluga, uključujući vodosnabdijevanje, odnošenje otpada, t.j. prevoz i odlaganje otpada i parking. Između ostalog, ključne funkcije su i pružanje informacija građanima (odnosno potrošačima) i saradnja sa nevladinim organizacijama u projektima koji treba da unaprijede javni red u gradu.

U vršenju inspekcijskog nadzora, komunalna policija prije svega vrši preventivnu funkciju, a kada istu ne može da obezbijedi u svrhu i cilju nadzora, sprovodi upravne mјere i radnje ukazivanjem nadziranom subjektu na nepravilnosti i određuje rok za otklanjanje nepravilnosti (t.j. izdaje prekršajne u skladu sa zakonom i drugim propisima).

Uloga organizacija za zaštitu potrošača – aktuelno stanje

U Crnoj Gori postoje dvije NVO koje se bave zaštitom potrošača - CEZAP i ECOM. Obije su sa sjedištem u Podgorici i registrovane kao organizacije za zaštitu potrošača kod ME.

⁸⁸ U slučaju glavnog grada Podgorice, Odluka o komunalnoj policiji ("SG CG – Opštinski propisi", br. 9/07, 4/08 i 10/10), a u slučaju opštine Berane, Odluka o komunalnoj policiji ("SG CG –Opštinski propisi", br.3/07 i ("SG CG – Opštinski propisi", br.8/07).

CEZAP je osnovan septembra 1999, a status za zaštitu potrošača stekao je 2008. upisom u Registar ME. S druge strane, ECOM je osnovan u junu 2005. I stekao status organizacije za zaštitu potrošača upisom u registar ME 2008. godine.

Dok obje imaju po više od 50 članova (80 u slučaju CEZAP-a) kako zakon i nalaže, CEZAP ima više stalno zaposlenih (3 zaposlena i 3 honorarno angažovana stalna konzultanta) i veoma je aktivan i prisutniji u javnosti kada se zalaže za zaštitu potrošača.

Obije organizacije igraju važnu ulogu u cijelokupnoj politici zaštite potrošača u Crnoj Gori. Ovo podupiru odredbe ZZP koje predviđaju njihovo učešće u pripremi zakona i drugih propisa o zaštiti potrošača. Takođe, obije organizacije učestvovale su u svim projektima koje je finansirala EU ili drugi donatori u oblasti zaštite potrošača sa fokusom na javnoj upravi, koji su obuhvatili i realizaciju aktivnosti na podizanju nivoa svijesti o pravima potrošača.

Ipak, crnogorske organizacije za zaštitu potrošača nijesu bile dio projekata kao direktni korisnici pružene pomoći, umjesto samo kao partneri.

Na kraju, vrijedi pomenuti i to da po ZZP iz 2014. godine obije organizacije imaju poseban status kao subjekti kvalifikovani da pokreću tužbu za zabranu djelatnosti; cilj je prekid prakse koja je po Zakonu o zaštiti potrošača nezakonita i obezbjedenje kolektivnih interesa⁸⁹ potrošača.

⁸⁹ Kolektivni interes u smislu odredaba ZZP u skladu sa Direktivom o zabrani, u kojoj je značenje "kolektivnog interesa u Preambuli, tačka 3. 2. i 3. rečenica Direktive 2009/22/EC sadržano u odrednici da "kolektivni interesi znače kumulativno interes pojedinaca kojima je neki prekršaj nanio štetu. To ne utiče na pojedinačne tužbe koje podnose pojedinci oštećeni nekim prekršajem."

V IDENTIFIKACIJA IZAZOVA I PREPREKA ZA ZAŠTITU POTROŠAČA U OBLASTI KOMUNALNIH USLUGA I JAČANJE ULOGE ORGANIZACIJA POTROŠAČA

Sprovedena analiza relevantnog zakonodavstva i drugih dokumenata (t.j. izvještaja o radu, godišnjih planova rada, itd.), konsultacije sa ključnim kreatorima politika (ministarstvima i drugim organima uprave) i organizacijama civilnog društva, uz obavljene razgovore sa pružaocima komunalnih usluga i potrošačima u fokus grupama u Podgorici i Beranama dali su dodatne korisne informacije o relevantnoj praksi.

Pružanje komunalnih usluga je prilično delikatan zadatak za pružaoce. Odražava činjenicu da je normativni okvir za njihove djelatnosti predmet odredaba širokog spektra zakona i podzakonskih akata na centralnom nivou, kao i propisa na lokalnom nivou dok zastarjela infrastruktura, problem sa finansiranjem, uključujući i globalnu finansijsku krizu stvaraju mnogo složenije okruženje za izvršenje javnih zadataka koji sui m povjereni.

Kao što je i predviđano na početku projekta, sa aspekta zaštite potrošača najproblematičnije od tri analizirane komunalne usluge je vodosnabdijevanje. Ovaj zaključak je valjan bez obzira na to koja opština je u pitanju i važi za sve 23 opštine u Crnoj Gori.

Takođe, prisutan je veoma nizak nivo svijesti pružalaca usluga (i lokalne samouprave uopšte) o novim pravilima sadržanim u ZZP iz 2014. godine, dok postoji čvrsta posvećenost i spremnost da se proposi prilagode njihovi propisi i praksa da bi se zakon poštovao.

Na kraju, može se uočiti i efekat prepisivanja kada se postavlja regulatorni okvir na lokalnom nivou. Glavni grad Podgorica, koji ima najrazvijeniju lokalnu samoupravu, lider je u stvaranju lokalnih propisa. Kao posljedica toga, njena rješenja predstavljaju model za oblikovanje zakonodavstva drugih opština, što, kao što je predstavljeno u nastavku, može značiti rizik od kopiranja rješenja koja su suprotna zakonima o zaštiti potrošača.

Ključni problemi koje su apostrofirali pružaoci usluga u Podgorici i Beranama su: zastarjeli regulatorni okvir za komunalne usluge; stara infrastruktura davno izgrađena, kojoj je potrebna modernizacija uz skupe investicije; samim tim, troškovi za finansiranje aktivnosti (t.j. modernizacija mreže vodovoda / instaliranje pojedinačnih vodomjera ili kontejnera u slučaju otpada), a s druge strane problem u naplati naknada od korisnika. Prethodno je posebno u slučaju "kolektivnih komunalnih usluga" – vodosnabdijevanje (u starim zgradama jedan mjerni instrument za više stanova) i odnošenje otpada.

Kod potrošača, ključni problemi koje su naglašavale fokus grupe u Podgorici i Beranama su: inicijative lokalne samouprave da se troškovi modernizacije mreže (t.j. instaliranja individualnih vodomjera) prebacu na potrošače, iako je to dio javnog manadata; plaćanje naknada čak i za periode kada je bilo opstrukcija u pružanju usluga (npr. u vodosnabdijevanju); nizak nivo transparentnosti u radu pružalaca usluga u manje razvijenim opština i, na kraju, nizak nivo svijesti o pravima potrošača koja garantuje ZZP iz 2014. godine uopšte, uključujući i o dostupnosti dvije organizacije za zaštitu prava potrošača kad je riječ o njihovoj ulozi u ovoj zaštiti.

Znatan dio prakse pružanja usluga koja se smatra problematičnom pripisuje se za starjelom zakonodavnem okviru za komunalne usluge (ZKU) iz 1995. Kako naglašavaju nadležni sekretarijati i pružaoci usluga, predlog Zakona o komunalnim uslugama koji je u skupštinskoj proceduri trebalo bi da omogući bolja rješenja za njihovo funkcionisanje.

Ugovorni odnosi još uvijek se uspostavljaju zakonom – priznanica za pruženu uslugu dokaz je ugovornog odnosa. Kad je riječ o raskidu ugovora, s obzirom na to da se ove usluge definišu kao usluge u javnom interesu, stiče se utisak da nije moguće da ugovor raskine potrošač.

Ipak, najvažnije je istaći da se ne koristi nikakva pisana forma ugovora za vodosnabdijevanje, iako se ZZP primjenjuje od juna 2014. Naime, Čl. 37. St. 1 ZZP-a navodi obavezu da pružalač usluga zaključi pisani ugovor o javnim uslugama pruženim preko distributivne mreže. Kršenje ZZP-a ne može se zanemariti čak iako odluka o vodosnabdijevanju Glavnog grada Podgorice iz sredine avgusta 2015. i slična odluka za Berane propisuju upotrebu pisanih ugovora (i suprotno ZZP-u, čini se samo za nekoliko novih individualnih potrošača, a ne a postojeće!).

Kao najdelikatnija od tri komunalne usluge, vodosnabdijevanje bilježi odluku iz sredine avgusta u Glavnem gradu Podgorici koja ima više odredaba suprotnih ne samo ZZP-u, nego i ZKU i sudskoj praksi Ustavnog suda Crne Gore – u oba slučaja na štetu potrošača. Detaljnije, kao posljedica niskog nivoa svijesti pružaoca usluga o odredbama ZZP-a, obavljeni razgovori i analize su pokazali da u pomenutoj odluci za Podgoricu: rok za podnošenje žalbi potrošača i za odgovor pružaoca kraći je nego što to propisuje ZZP; pravila o prekidu pružanja usluga u slučaju neizmirenog duga odražavaju oabvezna pravila iz Člana 41 ZZP-akoja zabranjuju prestanak pružanja usluga u slučaju spornog duga; troškovi modernizacije mreže (instaliranje individualnih vodomjera u starim zgradama) prebacuju se na potrošače suprotno Članu 39. ZZP-a (i ZKU Čl. 3 alineja 1 koji podrazumijeva mjerne instrumente u javnom sistemu vodosnabdijevanja), itd.

U smislu izvršenja ugovora –*vodosnabdijevanje i odnošenje otpada* suočavaju se sa najvećim problemima u naplati od pojedinačnih potrošača. Po prirodi stvari, odnošenje otpada je kolektivna komunalna usluga, a to je slučaj is a vodosnabdijevanjem u starim naseljima i kolektivnim zgradama ranije izgrađenim. I iz razgovora i iz izvještaja o radu pružalaca usluga vidi se da nemaju efikasan način da naplate nagomilane dugove, t.j. troškovi angažovanja u sudskom postupku višestruko su

veći od iznosa duga koji bi bio naplaćen u slučaju dobijenog spora. Činjenica da se pojedincima u kolektivnim zgradama ne može ukinuti snabdijevanje dodatno usložnjava ovaj problem.

Kad je riječ o *uslugama parkinga*, regulatorni okvir su pružaoci usluga iz obije opštine istakli kao usaglašen sa ZZP i ZKU. Kako je izvjestio pružalač usluga iz Podgorice, Ustavni sud Crne Gore je u decembru 2014. godine poništio odredbe o dodatnim dažbinama (10 €) u slučaju da se ne plati za duži boravak na parkingu od prvobitno plaćenog. To je ocijenjeno da je na štetu potrošača i suprotno ZKU i načelu jednake vrijednosti. Međutim, dalja diskusija u Beranama pokazala je da se prekopirane odredbe i dalje mogu naći u odlukama koje uređuju njihovo pružanje usluga iako su bili upoznati sa pomenutom odlukom Ustavnog suda.

Interesantno je primjetiti da niko od potrošača sa kojima je obavljen razgovor u fokus grupama u Beranama nije bio upoznat sa nezakonitošću odredaba o dodatnim dažbinama, a u slučaju kažnjavanja bili su spremni da plate.

Postupak podnošenja žalbe/reklamacije

U slučaju reklamacije, svi pružaoci u ove dvije opštine imaju svoje sisteme za podnošenje žalbe i njeno rješavanje. U tome, za razliku od Berana, pružaoci **vodosnabdijevanja i parkinga** u Podgorici su, pored štampanog priginala, omogućili potrošačima da podnose žalbe i preko elektronskog obrasca na veb stranici⁹⁰.

Ipak, u svim slučajevima *ponuđeni formati za reklamacije (ili traženi podaci) ne odgovaraju obaveznim uslovima iz Čl. 25. ZZP*. Kad je riječ o evidenciji o reklamacijama, ona se vodi u zasebnim dosjeima, ali opet nije u skladu sa odredbama ZZP-a iz 2014. (t.j. sadržajem, formom, vremenskim okvirima za obavezno arhiviranje reklamacija, itd.)

Kako je gore navedeno, nizak nivo svijesti o ZZP-u odražava se i na kraće okvire za podnošenje reklamacija i postupanje po istim kod pružaoca usluga. U slučaju **odnošenja otpada i vodosnabdijevanja** potrošač ima pravo da podnese žalbu u roku od **8 dana** od prijema računa, a trgovac je dužan da dostavi odgovor u toku od 8 dana od podnošenja reklamacije. Za razliku od odnošenja otpada, ovi vremenski okviri pored toga što su istaknuti na poleđini računa, u slučaju **vodosnabdijevanja** navedeni sui u članovima odgovarajućih odluka i Podgorice i Berana⁹¹.

Informacije dobijene u razgovorima pokazuju da se ogromna većina reklamacija odnosi na račune, bilo da je riječ o pogrešno obračunatom iznosu i/ili metodi obračuna (t.j. po kvadratnom metru ili broju članova porodice u slučaju odnošenja otpada),

90 Za snabdijevanje <http://www.vikpg.co.me/obrasci>; za usluge parkinga http://www.parkingservispg.me/index.php?option=com_content&view=article&id=1352&Itemid=834 .

91 Čl. 94. Odluke o javnom vodosnabdijevanju na teritoriji opštine Berane

ili na tačnost mjernih instrumenata (u slučaju vodosnabdijevanja). Postoje statistički podaci, ali čine se upitnim sa aspekta detaljnijeg istraživanja potrošača, s obzirom na to da vođenje evidencije još uvijek nije u skladu sa ZZP.

Cijene i način plaćanja

Kao što je već navedeno, cijene predlažu pružaoci usluga, a odobrava osnivač. To se odražava na metod za obezbjedenje ostvarenja javnih interesa i prirode usluga – među kojima su i pristupačnost cijena usluga bez obzira na životni standard određenih domaćinstava.

Određivanje cijena predmet je različitih metodologija. Kod **odnošenja otpada** glavni parametar za obračun cijene je kvadratni metar domaćinstva. Kod **vodosnabdijevanja**, kad se usluga pruža domaćinstvima u zgradu sa jednim kolektivnim vodomjerom, parametar za obračun konalne cijene je broj članova porodice i količina isporučene vode po 1m³, dok je kod individualnih vodomjera to jedinična cijena po potrošenoj količini vode (u m³). Kod **parkinga**, parametar za obračun je po satu, dok cijena i maksimalno trajanje zavise od dijela grada (I zona 0,6€ za 1h, II zona 0,5€ po 1h, a III zona 0,4€ po h).

Vrijedno je pomenu i to da se za Glavni grad Podgoricu cjenovnici sva tri pružaoca komunalnih usluga mogu naći na njihovim sajtovima.

Kako je navedeno, u slučaju vodosnabdijevanja i odnošenja otpada, potrošači su (protivno ZZP-u!) dužni da plate račun u roku od od osam dana od prijema, dok se za parking plaća odmah, pa ponovo po isteku 1 sata za obnovljeni period zakupa. Plaćanje parking moguće je i putem besplatne android aplikacije ili SMS usluge koju podržavaju svi mobilni operateri prisutni na tržištu zemlje.

Isključenje sa distributivne mreže ili privremena obustava pružanja usluga važi samo za vodosnabdijevanje, a trenutno se ne može primijeniti kod ostalih, t.j. za odnošenje otpada. U slučaju vodosnabdijevanja te mjere važe za domaćinstva sa sopstvenim vodomjerima. Kako je uočeno tokom razgovora u Podgorici i Beranama, pružaoci usluga vodosnabdijevanja nijesu upoznati sa restriktivnim odredbama (zaštitnim mjerama za potrošače) koje važe za isključenje ili privremenu obustavu kako ih definije Član 41. ZZP. U to spada i neznanje o presudi Upravnog suda iz jula 2015, koja je potvrdila punu primjenu datih odredaba ZZP-a u slučaju drugih javnih usluga i iste vrste mjera koje preduzima pružalač⁹².

Na kraju, i pružaoci i potrošači (u fokus grupama) potvrdili su upoznatost sa pravilom o dvije godine zastarijevanja iz Člana 388. Zakona o obligacionim odnosima, koje se primjenjuje u slučaju odnošenja otpada i vodosnabdijevanja. Kao što je pominjano,

92 U predmetu U.br. 357/2014 o isključeno sa elektrodistributivne mreže, Upravni sud je potvrdio drugo-stepenu presudu ME koje je opet potvrdilo nalog UIP – tržišnog inspektora, kojom se od Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić traži da smješta priključe potrošača i obnove njegovo snabdijevanje električnom energijom. Sud se u argumentaciji pozvao na Čl. 41. ZZP.

ovo pravilo je prвobitno trebalo da bude zakonodavni podsticaj za efikasnije javne usluge i vođenje posla od strane subjekata kojima je to povjерeno, više nego li izgovor za neisounjenje ugovornih obaveza od strane potrošača i odugovlaćenje sa plaćanjem.

Koordinacija

Koordinacija među subjektima na lokalnom nivou (sekretarijati – pružaoci komunalnih usluga – komunalna inspekcija) je na dobrom nivou. Posebno se to može reći za odnose između sekretarijata i pružalaca usluga. To odražavaju i lokalni propisi koji sekretarijate ovlašćuju za nadzor nad radom pružalaca, kao i zastupanje interesa osnivača, itd. (t.j. usvajanje izvještaja o radu, godišnji planovi rada, finansijski izvještaji, itd.).

Međutim, iz obavljenih razgovora, u slučaju vodosnabdijevanja, čini se da postoje razlike u pogledu inicijative vodovoda u Podgorici da prenese troškove modernizacije mreže – instaliranje pojedinačnih vodomjera u starim zgradama – na potrošače u vidu posebne dažbine u visini od 1€ mjesечно. Baš kako su potrošači tvrdili u fokus grupama, podgorički Sekretarijat dijeli mišljenje da takve troškove treba da snosi pružalac usluga jer spadaju u javni mandat.

Potrošačke organizacije

Snažne organizacije za zaštitu potrošača, sa redovnim finansiranjem i dovoljno kadrova, jedan su od glavnih preduslova za dobro informisane i edukovane potrošače. Samo potpuno informisan i edukovan potrošač svjestan svojih prava može tražiti zaštitu i staviti tačku na praksu koja šteti ne samo njemu/njoj, nego i kolektivnim interesima društva.

Zbog toga svaka dalja pomoć zaštiti prava potrošača u slučaju opštinskih (komunalnih) usluga treba da ima za cilj jačanje uloge organizacija za zaštitu potrošača radi koje su i nastale i doobile ovlašćenja po zakonu – ZZP. Onda one treba da ulažu u podizanje nivoa svijesti, i to ne samo među potrošačima nego i kod ostalih ugovornih strana(pružalaca komunalnih usluga) o potrebi da se poštuju pravila ZZP-a i sektorskih zakona koji uređuju pružanje komunalnih usluga.

S druge strane, u trenutnoj situaciji gdje su komunalne usluge predmet krajnjeg uređenja na nivou opštine, očigledno je prilično osjetljiv zadatak za opštine da obezbijede poštovanje propisa na centralnom nivou. Tu su, po pravilu, lokalne samouprave i komunalna preduzeća mnogo svjesniji svojih "sektorskih zakona" i prije svega orijentisani ka njihovom poštovanju.

Globalna finansijska kriza, koja je uticala i na opštinske in a budžete potrošača, veoma često dovodi do nedovoljnog finansiranja komunalnih preduzeća, što opet postaje snažan zamajac za regulatorna rešenja i/ili primjenu prakse koja je suprotna zakonodavstvu na centralnom nivou i, što je još važnije, čak i Ustavu zemlje.

Ostale susjedne politike čiji je krajnji rezultat, pored efikasne tržišne konkurenkcije, i dobrobit potrošača, mogu imati svoje uloge u: i) zabrani zloupotrebe (legalno uspostavljenog) dominantnog položaja [zaštita konkurenkcije] ili ii) pružanje podsticaja ka boljem korišćenju javnih sredstava putem boljeg pružanja komunalnih usluga i/ili nižih cijena komunalnih usluga za potrošače [državna pomoć].

Svijest među organima lokalne samouprave o poštovanju odredaba ZZP-a, ali i odredaba o zaštiti potrošača u sektorskim zakonima, na kritično niskom je nivou, a koordinacija i saradnja sa organizacijama za zaštitu potrošača oko novih zakonodavnih aktivnosti gotovo da je nepostojeća. Kao posljedica toga, njihova unutrašnja organizacija, metod rada i svakodnevna praksa sa primaocima usluga nije u skladu sa standardima EU koji su sadržani u ZZP-u.

U tjesnoj vezi je činjenica da nema dovoljno kapaciteta u organizacijama za zaštitu potrošača da se stvori sistem koji bi im omogućio aktivno praćenje promjena na lokalnom nivou kad je riječ o propisima o komunalnim uslugama, a kad je potrebno i (kao posljednja istanca) obraćanje Ustavnom судu da preispita ustavnost i zakonitost – što se pokazalo najefikasnijim rješenjem za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.

Zajednica crnogorskih opština ili udruženje komunalnih preduzeća do sada nije prepoznato među zainteresovanim stranama kao kanal komunikacije za bolju koordinaciju i saradnju po ovim pitanjima. Takođe, iako to sadrži ZZP, u dvije opštine koje su analizirane još uvijek nije uspostavljen “centar za potrošače”, što je inicijativa koju inače one treba da pokrenu.

Na kraju, potrošači uopšteno govoreći nijesu obaviješteni o potrošačkim pravima. Ne samo u komunalnim uslugama, nego, što još više iznenađuje, o opštim pravima koja proističu iz ZZP-a iz 2014.

Najviše su zapanjili odgovori fokus grupe u Podgorici gdje je samo jedan potrošač znao da priznanica više nije potrebna kao dokument da bi se podnijela reklamacija na pravilnost ili garancije. Jedna od najpraktičnijih novina koje donosi ZZP iz 2014, za koju se do ovog projekta mislilo da je veoma promovisana i upražnjavana među potrošačima Crne Gore. Tu ne treba zaboraviti da je Podgorica zaista najrazvijenija opština i da su tu potrošači najupoznatiji sa svojim pravima, u poređenju sa opštinama na sjeveru Crne Gore.

U pogledu politike koja postavlja okvire za pružanje komunalnih usluga, i razgovori i odgovori fokus grupa ukazuju na to da su organizacije za zaštitu potrošača u manjoj mjeri uključene u proces konsultacija. Jedino angažovanje koje se može navesti je formalna procedura tokom javne rasprave o usvajanju nekog zakonskog akta na lokalnom nivou. Tu nevladinim organizacijama poziv da dostavljaju komentare upućuje CRNVO (Centar za razvoj nevladinih organizacija⁹³). To, međutim, nije garancija da će se organizacije za

93 CRNVO je neprofitna, nevladina organizacija osnovana i registrovana u septembru 1999, s ciljem unaprijeđenja položaja nevladinih organizacija u Crnoj Gori i da utre put većoj demokratizaciji države i društva u cjelini.

zaštitu potrošača angažovati kao NVO registrovane da traže zaštitu potrošača – u ovom slučaju u domenu komunalnih usluga.

U ovom pogledu, kao što smo čuli od fokus grupe, dvije postojeće OZP (posebno CEZAP) poznatije su po zalaganju za potrošačka prava u oblastima drugih javnih usluga, odnosno snabdijevanja električnom energijom ili mobilnim telekomunikacijama. To ukazuje i na stepen angažovanja ove dvije OZP kod komunalnih usluga, ali odražava i činjenicu da nasuprot pomenutim, takozvanim “uslugama na centralnom nivou”, u slučaju komunalnih usluga govorimo o 23 lokalne samouprave – što znači i toliko regulatornih režima – i barem dva puta više lokalnih propisa za svaku od komunalnih usluga i za nadzor njihovog funkcionisanja!

U tom smislu, prisustvo OZP na ovom “tržištu” očigledno je nedovoljno, dok je potrošačima očigledno potrebna svakodnevna pomoć; i jedno i drugo navode nas na zaključak da je opšta svijest o djelovanju OZP na lokalnom nivou imperativ.

Dalji razgovori sa ME i OZP o trenutnom stanju ukazuju na to da OZP pate od ozbiljnog nedostatka finansijskih sredstava i podrške države u tome⁹⁴. Iako je samo simbolična po obimu, takva finansijska podrška planirana za 2012, 2013. i 2014. nije čak ni pružena zbog finansijskih ograničenja u centralnom budžetu. To je EK direktno kritikovala u Izveštaju o napretku Crne Gore za 2014. godinu⁹⁵ i samim tim je navedeno, drugačijim riječima, kao jedan od kriterijuma za zatvaranje pregovora o Poglavlju 28.

Pod tim uslovima, ako se podriva položaj OZP i ne finansiraju se, ostaje jedna od glavnih prepreka za realizaciju djelovanja OZP. Kao posljedica toga, potrošači komunalnih usluga ostaju bez odgovarajuće veoma važne nadzorne i uloge zagovaranja koju treba igrati.

Ako se vratimo na status “cilj od javnog interesa” analiziranih usluga (vodovod), i činjenice da potrošači u 23 opštine moraju da zaključuju ugovore sa više pružalaca usluga u javnom vlasništvu (nema drugih operatera na tržištu!) to samo potvrđuje osjetljivu situaciju u zemlji na račun pojedinačnih potrošača.

S druge strane, informacije koje su dobijene od fokus grupe u Podgorici i Beogradu ukazuju na to da se niko od učesnika ne bi sjetio da se obrati CEZAP-u za pomoć u rješavanju spora oko 3 komunalne usluge; a to je potpuno suprotno od sporova sa trgovcima koji pružaju druge komercijalne usluge (hranu, odjeću, kozmetiku, itd.). Takođe, informacije dobijene u fokus grupama sasvim je različita u odnosu na sporove oko drugih usluga “od javnog interesa” na centralnom nivou. Kod snabdijevanja električnom energijom ili mreža mobilne telefonije, potrošači su

94 Finansijska podrška potrošačkim organizacijama iz budžeta za realizaciju određenih projekata u okviru budžetskih mogućnosti (na primjer za period 2008-2011. pomenute organizacije su do bile finansijsku podršku u iznosu od 77.000 EUR). U skorijem periodu, planirano je 10.000 EUR za 2012. za potrošačke organizacije i 6.000.00 EUR za 2013. Planirana sredstva nijesu realizovana zbog restriktivnih mjera, dok je za 2014. planirano EUR 8.000.00 EUR.

95 Izveštaj o napretku Crne Gore za 2014, Poglavlje 28 “...Podrška NVO-ima za zaštitu potrošača, uključujući redovno finansiranje, i dalje je potrebna, kao i podizanje nivoa svesti u široj javnosti.”

bolje upoznati sa svojim pravima, imaju više iskustva sa sporovima i znaju za ulogu CEZAP-a u tim slučajevima.

Ovo takođe dokazuje da ulogu i položaj OZP u zemlji treba znatno unaprijediti kad je riječ o komunalnim uslugama. Dalja finansijska ili druga tehnička podrška EU ili drugih bilateralnih donatora približila bi OZP potrošačima, pomogla da se bolje upoznaju sa svojim pravima i da podignu nivo poštovanja zakona i profesionalne odgovornosti koji se očekuje od crnogorskih pružalaca komunalnih usluga.

VI DISKUSIJA O REZULTATIMA ISTRAŽIVANJA

Na osnovu gore predložene analize pravnog i institucionalnog okvira za zaštitu potrošača u oblasti komunalnih usluga u regionu JIE i pregleda relevantne prakse u lokalnim samoupravama, JKP-ima i potrošačkim organizacijama, može se zaključiti da postoji relativno ujednačen pravni okvir, pre svega po sadržaju. Nema sumnje da je pojava i razvoj politike zaštite potrošača u regionu u tesnoj vezi sa otpočinjanjem i tokom procesa evropskih integracija zemalja u regionu i da je pravni okvir u potpunosti vezan za prenos relevantnih evropskih propisa o potrošačima. Uz to, zajedničko pravno nasleđe takođe je dovelo do relativno istog nivoa učinka pružalaca komunalnih usluga i pitanja u vezi sa primenom pravila o zaštiti potrošača.

Nacionalni zakonodavni okvir obično čine sistemski propisi koji definišu kategoriju javnih komunalnih usluga i osnovne uslove za njihovo pružanje, kao i sektorski propisi od značaja za organizaciju i pružanje pojedinačnih usluga. Međutim, uređenje određenih uslova za pružanje usluga, organizaciju i funkcionisanje komunalnih preduzeća u potpunosti je pod ingerencijom lokalne samouprave. Na zakonodavnom nivou postoji delimična kodifikacija potrošačkog prava, koje, u kombinaciji sa drugim propisima, pruža odgovarajući pravni okvir. Imajući u vidu dinamiku potrošačkog *acquis-a* i napredak u pristupanju EU svih zemalja, *dalje unapređenje potrošačkog zakonodavstva radi uspešnije zakonske harmonizacije je neophodno i očekuje se.*

Međutim, u smislu sektorskog zakonodavstva, kao i zakonskog okvira za javne usluge, situacija je drugačija. Postoji trvanje između zahteva za potrošačkim pravima koja se ostvaruju i regulatornih uslova o pružanju konkretnih komunalnih usluga. *Postoji potreba da se usklade određeni delovi sektorskog zakonodavstva, a posebno odluke lokalne samouprave za stvaranje pravnih uslova za ostvarivanje određenih potrošačkih prava* u kontekstu komunalnih usluga.

Značajan primer u vezi sa gore navedenim je pitanje propisivanja obaveze da se zaključuje ugovor sa potrošačima. Dok zakoni određenih zemalja u regionu eksplicitno propisuju ovu obavezu, to nije redovna pojava. Nedostatak takvih eksplicitnih odredaba naglašava značaj definisanja karaktera ovog ugovornog odnosa, jer u toj situaciji se ugovorni odnos javlja *ex lege*, a pojedinačni ugovor između određenog JKP-a i potrošača se sastoji od složenog pravnog okvira o uzajamnim pravima i obavezama razuđenog u više akata lokalne samouprave, poslovnih akata JKP-a, itd.

Takođe, nedovoljno je transparentan i pravni okvir koji ne dozvoljava adekvatan nivo svesti potrošača o njihovim pravima i obavezama u odnosu na određene komunalne usluge. Obaveza da se zaključi pojedinačni ugovor sa korisnikom (kupcem), koji obuhvata omogućavanje uvida u relevantne informacije pre zaključenja ugovora je preduslov za punu afirmaciju i konkretizaciju instrumenata zaštite potrošača.⁹⁶

Uz to, neki zakoni u regionu prave razliku između opštinskih usluga za pojedinačnu potrošnju i usluga za potrebe zajedničke (javne) potrošnje. Uočavanje ovih razlika je od velikog značaja za stvaranje adekvatnog regulatornog okvira, što su dve potpuno nove funkcije. Zajedničke (javne) komunalne usluge su za potrebe i korišćenje cele zajednice, za neodređeni broj korisnika i finansiraju se iz opštinskih poreza. Nasuprot tome, pojedinačne komunalne usluge uključuju neposredno pružanje usluge identifikovanom korisniku, finansiranje naplate računa i, konačno, potпадaju pod ugovoni režim.

Na kraju, uz ova regulatorna pitanja koja se odnose na sadržaj, *veoma važna pitanja se odnose na način zaštite potrošačkih prava i interesa, funkcionisanje institucionalnog okvira i ulogu potrošačkih organizacija.*

Glavna suštinska pitanja zaštite potrošača u opštinskim uslugama

Tokom istraživanja, ustanovljena su mnoga otvorena pitanja u vezi sa ostvarivanjem potrošačkih prava u domenu opštinskih usluga.

Kao što je već pomenuto, opšti uslovi za pružanje opštinskih usluga sastavni su deo ugovora između JKP-a i potrošača (krajnjih korisnika) i rukovođeni su odredbama propisa lokalne samouprave. Problem se javlja kad su ti uslovi izvor nepoštovanja pravila o zaštiti potrošača i mogu da obuhvataju kršenja koja spadaju u zabranu nepoštenih odredaba u ugovoru o pružanju usluga od opšteg ekonomskog interesa. Shodno tome, postoji problem pravnog nadzora nad tim uslovima, budući da su to uglavnom lokalni propisi.

Ovo pitanje nije jedinstveno samo za situaciju u regionu i javlja se i u evropskom okviru⁹⁷. Međutim, to je posebno aktuelno u regionu JIE, s obzirom na nedostatak svesti na

96 Uvođenje ugovora o snabdevanju vodom, gasom, električnom energijom ili daljinskim grejanjem doživljava se kao "korak u izgradnji mosta između brojnih pravnih instrumenata EU u polju usluga od opšteg interesa i korpusu potrošačkog prava, koje podržava i nova Evropska potrošačka agenda". Rajh, (str. 399)

97 Kad je reč o subjektivnim kriterijumima primene, "diskutabilno je pitanje da li standardni poslovni uslovi javnih komunalnih preduzeća u vidu uredbe ili sličnog upravnog akta spadaju u opseg prime-ne Direktive. Opšte je mišljenje da takve uredbe treba smatrati obaveznim statutarnim ili regulatornim odredbama u duhu Člana 1.(2.) te da stoga nisu u polju primene Direktive". Postoje i protiv-argumenti u odnosu na Član 2.(c) i recitative (14) i (16). Glavna kontroverza ponovo se vrti oko značenja termina "obavezne, statutarne ili regulatorne odredbe". Direktiva nalaže da se uslovi u ugovoru sačinjavaju jasnim i razumljivim jezikom (Član 5). Ova odredba ima dodatak u presudama ESP koje se znatno oslanjam na mišljenje Pravnog savetnika (Generalnog advokata) rezimirano za predmet Rajh i ostali: "prodavac ili

nivou odlučivanja, predstavnika lokalnih vlasti i JKP-a o sadržaju potrošačkih prava. Za pravo, jedina delotvorna terapija u slučaju nedostataka u oblasti potrošačka prava je pre svega prevencija, uticaj na proces donošenja odluka i priprema i diskusija o propisima.

Osnovni mehanizam za ostvarenje zaštite potrošača su, kako je već konstatovano, reklamacije. U svim zajednicama koje su obuhvaćene ovom studijom postoje relativno razvijeni mehanizmi komunikacije sa korisnicima. Jedan primer su jedinstveni punktovi na kojima građani mogu dobiti informacije i podneti žalbe. Međutim, postoji nedostatak koji je horizontalno prisutan u svim ispitivanim oblastima. Postojeći sistemi za komunikaciju sa građanima i krajnjim korisnicima (potrošačima) pre svega imaju odlike Centra za podršku, koji prima prijave o problemima pružanja određenih usluga (t.j. prekidima u mreži centralnog grejanja ili vodovoda, itd.), ili zahteve za otklanjanje problema ili nepravilnosti u pružanju usluga putem drugih kanala komunikacije. Ovaj mehanizam uključuje i vid povratne informacije o ispunjenju zahtjeva. Međutim, postoji preklapanje i nedostatak koordinacije relevantnih opštinskih službi u odnosu na identične situacije: potrošači se obično obraćaju određenom JKP-u putem njihovih kontakt kanala, a često reklamacije i žalbe i dalje upućuju direktno lokalnoj samoupravi, komunalnoj inspekciji ili indirektno putem potrošačkih organizacija, potrošačkih veća, kao i drugim sredstvima komunikacije.

Najveći nedostatak postojeće situacije je odsustvo poštovanja pravila propisanih za reklamacije *u smislu potrošačkih prava*, što uključuje i evidenciju reklamacija, rokove za preuzimanje mera, kao i odgovor na žalbu zasnovan na relevantnim odredbama o zaštiti potrošača. Ovi sistemi su uvedeni bez stvarnog usklađivanja sa propisima o zaštiti potrošača i ne predstavljaju izraz odredaba iz zakonskog okvira, već se tretiraju pre svega kao servis za potrošače.

Potrošači se obično žale na nemogućnost pristupa Pozivnom centru, na rutinu osoblja da daje objašnjenja ali retko kad da nešto preduzima, izostanak povratne informacije. Značajno je da veliki broj ispitanih JKP-a primenjuje sistem upravljanja kvalitetom ISO 9001, koji između ostalog obuhvata evidenciju i praćenje izmena i donetih odluka, kao i beleženje reklamacija i praćenje njihovih ishoda. Prema tome, da se ovaj standard dosledno primenjuje, pružio bi adekvatnu osnovu za funkcionisanje sa adekvatnim prijemom, evidentiranjem, praćenjem i beleženjem odluka o podnetim žalbama.

Na osnovu razgovora u fokus grupama i sa predstavnicima JKP-a, javila su se pitanja neodgovarajućeg obračuna i izdavanja računa, koje je ključno u većini reklamacija potrošača. U tom smislu, ima reklamacija koje se odnose na moguća kršenja pravilne metodologije obračuna (potrošnja vode, centralno grejanje), netačan obračun prema

dobavljač treba da od početka obezbede sačinjavanje odredaba na jednostavnom i razumljivom jeziku. Dalje, smatraju se odgovornim za to da se pre zaključenja ugovora postaraju da potrošač bude u prilići da dobije informacije potrebne za donošenje odluke sa punim poznavanjem predmetne materije". Pod jednostavnim jezikom se podrazumeva transparentnost pravnog dejstva ugovornih uslova. Razumljivost znači čitljivost, odnosno eliminaciju sitnog fonta, da bi se obezbiedila jasnoća sa priredivačkog i optičkog stanovišta i zahtev za informacije u smislu prava i obaveza, čime se izbegava dovođenje u zabludu. Rajh i ostali, op.cit.

konkretnim podacima i uslovima, obračun i izdavanje računa u situaciji kada usluga nije pružena (privremeni prekid usluge ili potpuno odsustvo usluge u određenom periodu, kako se često dešava sa uslugama odnošenja otpada u ruralnim opštinama), greške na mernim instrumentima, proizvoljne obraćune za dati merni period, itd.

Problem merenja i izdavanja računa komunalnih usluga izuzetno je složen, posebno u oblasti vodosnabdevanja i centralnog grejanja. Na prvom mestu, zakon obično nalaže da se nadoknada za javne usluge mora obračunati prema potrošnji za određeni period primenom tarifnog sistema u skladu sa zakonom⁹⁸, i/ili da se potrošaču omogući uvid u trenutno stanje potrošnje usluge da bi se uverio u ukupnu potrošnju navedenu na računu⁹⁹.

U praksi, gore navedeno je uslovljeno postojanjem infrastrukture i činjenicom da se potrošnja usluga centralnog grejanja i vode kod većine potrošača meri preko kolektivnog mernog instrumenta, instaliranog na instalaciji sekundarnog priključka stambene zgrade (sa više pojedinačnih stanova) na distributivnu mrežu. Raspodela izmerene potrošnje obavlja se po određenoj metodologiji, koja obično podrazumeva raspodelu po broju članova domaćinstva i/ili površine stana. Ovi podaci se uglavnom određuju na osnovu podataka koje daju predstavnici stanara zgrade (a ne i krajnji korisnici).

U ovom pogledu, treba istaći da se puno potrošačkih reklamacija odnosi na pitanja koja ne spadaju u nadležnost JKP-a: sve unutrašnje instalacije stambenih zgrada i pojedinačne kućne instalacije zajednička su imovina zgrada i/ili domaćinstava, pa kvarove na ovim instalacijama treba da rešavaju zgrade i domaćinstva. U takvoj situaciji, potrošač može da utiče na problem samo preko tela svoje stambene zgrade, a ne da postupa u svoje ime. Često, ti nedostaci uzrokuju rast troškova, te su u toj situaciji zahtevi potrošača za intervenciju, kao i smanjenje troškova neosnovani. Ova situacija se javlja uglavnom usled nedovoljnog nivoa svesti potrošača o njihovim pravima, ali i obavezama koje se odnose na usluge, kao i na limite u domenu odgovornosti pružalaca komunalnih usluga.

S druge strane, jedna od čestih žalbi koje su utvrđene na osnovu razgovora sa potrošačima je nepouzdanost merenja koje vrše službenici JKP-a na terenu. Sektorski propisi predviđaju obavezu da se predstavnicima pružalaca usluga omogući pristup mernim uređajima, ali ista obaveza (pravo) nije predviđena za krajnjeg korisnika (potrošača), koji nema pouzdan uvid u stvarnu potrošnju, niti mogućnost da prati podatke u vezi sa izdavanjem računa za datu potrošnju.

Diskontinuitet u pravima i obavezama strana u ugovornom odnosu kad je reč o korišćenju usluga nije pravno regulisan na odgovarajući način, već se u praksi javljaju *ad hoc* procedure i metode koje nisu uvek u interesu potrošača. Kao zanimljivo rešenje za ovu situaciju može se navesti primer Bosne i Hercegovine (Sarajevo), gde je predviđena obaveza da se angažuje takozvani *upravitelj zgrade*, licencirano i specijalizovano preduzeće za upravljanje stambenom zgradom. U protivnom, ono se imenuje po službenoj dužnosti.¹⁰⁰

98 Čl. 118, ZZP Makedonije

99 Čl. 91. ZZP Srbije

100 Zakon o održavanju zajedničkih delova zgrada i upravljanju zgradama (Službeni glasnik Kantona Sarajevo, br. 3/2012)

Diskriminacija određenih grupa potrošača, u kontekstu pružanja usluga od opštег ekonomskog interesa, takođe je jedna od pojava koja je česta tema žalbi potrošača. Diskriminacija se javlja u vezi sa načinom isporuke, kvalitetom usluge ili načinom izdavanja računa i naplate usluga. Ovaj vid kršenja potrošačkih prava takođe se često pominje u razgovorima sa potrošačima u domenu javnog parkiranja.¹⁰¹

Jedno od ključnih pitanja u vezi sa ostvarivanjem potrošačkih prava je *pravo na raskid ugovora*. Ovo pitanje ne čini se značajnijim u praktičnom smislu, jer je upotreba opštinskih usluga neophodna. Međutim, imajući u vidu da je većina JKP-a po prirodi monopolska, posebno ona koja usluge pruža putem mreže (voda, grejanje), postavlja se pitanje mogućnosti zamene usluge drugom uslugom u smislu sadržaja, po povoljnijoj ceni i/ili kvalitetu. Indikativni slučajevi u oblasti centralnog grejanja ranije su objašnjeni. Međutim, značajno je pitanje da li je zakonski moguće ukinuti status korisnika, na osnovu zahteva u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu potrošača. Ako nije, neophodno je uskladiti zakonski okvir i obezbediti ostvarenje takvog zahteva, što bi pratio odgovarajući tehnički i organizacioni proces.

Izazov funkcionalnog institucionalnog uređenja i delotvorna uloga organizacija za zaštitu potrošača

Na institucionalnom nivou, možemo uočiti relativno standardizovanu situaciju: lokalna uprava i javna komunalna preduzeća rade u okviru svojih nadležnosti i u skladu sa brojnim pravnim aktima i politikom i trenutno nije moguće prepoznati pitanje zaštite potrošača kao relevantan aspekt u definisanju regulatornog okvira lokalne javne politike.

Na prvom mestu, kad je reč o ovom problemu, treba istaći da postojeća procedura javne rasprave o nacrtu propisa lokalnih samouprava ili akata koje usvajaju JKP uz odborenje lokalnih samouprava nije dovoljno transparentna i inkluzivna. Po prepoznatoj praksi, povremeno se desi da se pojedini akti lokalne samouprave objave na sajtu, da se javnost prethodno informiše o tome i dobije priliku da iznese napomene. Međutim, neposredna javna debata uz učešće kvalifikovanih predstavnika, u ovom slučaju potrošačkih organizacija kao legitimnih predstavnika interesa potrošača, gotovo da je neprimetna. Postoje brojne mogućnosti za dostavljanje komentara, sugestija i kritika putem više kanala komunikacije i oni redovno stižu do nadležnih vlasti koje ih uzimaju u obzir. Međutim, ovaj proces nema definisani platformu za kontinuiranu komunikaciju, posebno u oblasti od interesa za celo stanovništvo.

101 U diskusiji po fokus grupama, na pitanje o "pauku" javnog parking servisa često sejavljao komentar o selektivnom tretmanu usluge u zavisnosti od kategorije vozila, gdje luksuzna i velika vozila imaju favorizovani tretman i retko se odvoze sa mesta gde su nepropisno parkirana.

Treba konstatovati da su predstavnici JKP-a upoznati sa pravnim okvirom zaštite potrošača i, uopšteno govoreći, prepoznaju značaj i uticaj tih odredaba u oblasti u kojoj rade, ali detalji koji se tiču određenih pitanja nisu im sasvim poznati. Sa takvom polaznom tačkom, logična posljedica je da uslovi za pružanje određenih opštinskih usluga nisu u potpunosti prilagođeni realizaciji potrošačkih prava. Na tom nivou, aktivnosti OZP-a usmerene na podizanje svesti relevantnih predstavnika JKP, njihova tesna saradnja u pripremi dokumenata, modela ugovora ili uslova za korisnike znatno bi mogla da izmeni situaciju.

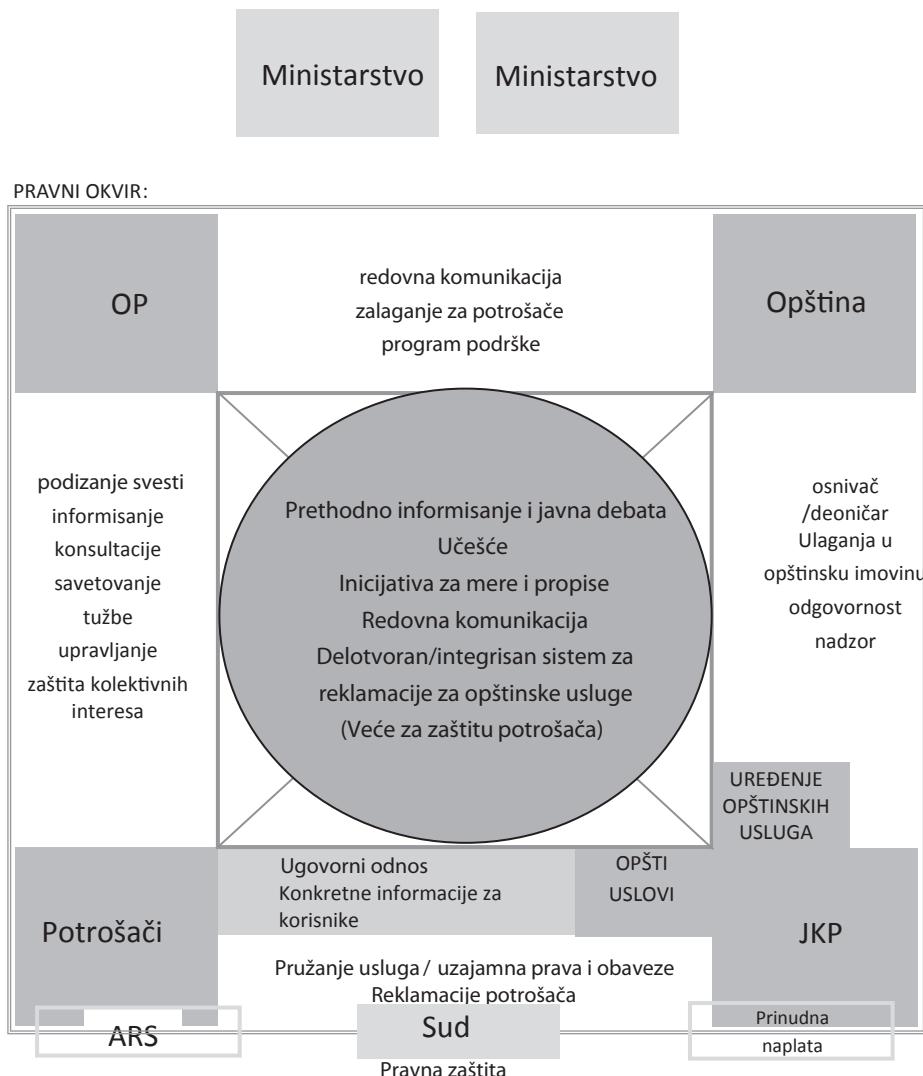
Saradnja između JKP i OZP je sporadična, *ad hoc*, i dešava se uglavnom u pojedinačnim slučajevima. U većini jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih ovom studijom ne postoji kontakt sa potrošačkim organizacijama, te čak i odsustvo znanja o njihovom postojanju. Izuzeci se odnose na sredine u kojima deluju aktivne potrošačke organizacije sa relevantnim kapacitetima. Kroz to se može videti direktna veza između kapaciteta potrošačkih organizacija, na profesionalnom, organizacionom i tehničkom nivou i uticaja na tokove u procesu uređivanja i pružanja opštinskih usluga i zaštite potrošača. Na osnovu razgovora sa JKP, može se konstatovati spremnost i otvorenost za saradnju, kao i spremnost na direktnu koordinaciju sa OZP u vezi sa uređenjem određenih pitanja, aktivnosti ili organizacije određene prakse, ali napomena koja se uvek javlja je nedostatak inicijative potrošačkih organizacija.

S druge strane, predstavnici OZP ukazuju na nedostatak podrške i razumevanja, kako od strane lokalne uprave tako i od strane JKP. Zajednički imenilac tih protivrečnih tvrdnji je *nedostatak komunikacije*, a posebno razmene iskustava i podataka. U tom smislu, može se konstatovati da osim sporadičnih slučajeva postojanja potrošačkih veća¹⁰², ne postoji pouzdana institucionalna osnova za stalni dijalog između predstavnika lokalnih vlasti, nadležnih komunalnih službi, JKP, potrošačkih organizacija i samih potrošača. To je vjerovatno i ključni institucionalni nedostatak aktuelnog institucionalnog okvira.

Kad je reč o pravnoj zaštiti pred sudovima, može se primetiti da su pojedinačne tužbe potrošača, uz pomoć OZP ili bez njih, izuzetno retke, čak jedva primetne. Sudska praksa u ovim stvarima, prema tome, ne postoji. Međutim, u razgovorima sa predstavnicima OZP, zajednička procena je da sudije ne poznaju dobro zakonodavstvo o zaštiti potrošača. Upoznati su sa zakonom, ali retko ga primenjuju u pojedinačnim predmetima, čak i kad se pokrene postupak. Alternativno rešavanje sporova je gotovo nepostojeće, iako svi zakoni zemalja u regionu predviđaju značajnu ulogu tela za vansudske poravnanje. Ima nekoliko primera tela za ARS.

102 Macedonia (Skopje)

Pregled standardne institucionalne strukture za zaštitu potrošača u opštinskim uslugama u region JIE



Sadašnji institucionalni sistem zaštite potrošača predviđao je znatne funkcije potrošačkih organizacija. OZP se doživljavaju kao organizacije koje predstavljaju interes potrošača u kontekstu definisanja relevantnih javnih politika (uključujući i lokalnu javnu politiku), određenih sektorskih propisa i pitanja od značaja za ostvarivanje prava potrošača. OZP su uz to prepoznate kao fokalne tačke za pružanje informacija potrošačima o njihovim pravima i mogućnostima ostvarivanja prava, kao i širenja potrošačke kulture među svim zainteresovanim stranama. Na kraju, OZP su potrebne da pruže i stručnu pomoć i/ili podršku u ostvarivanju zaštite potrošačkih prava u konkretnim situacijama,

putem individualnih ili kolektivnih zahteva ili u situaciji kada su prekršena kolektivna prava i interesi potrošača. To su različite operativne funkcije i uspeh u njihovom ostvarenju zavisi od odgovarajućih, čak i minimalnih profesionalnih, organizacionih i tehničkih kapaciteta OZP-a.

VII ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Glavni zaključci koji se odnose na celi region ili na nalaze iz većine zemalja koje su bile predmet ovog istraživanja su:

- Opštinske usluge (nazivaju se i komunalnim uslugama i/ili delatnostima) kao što je vodosnabdevanje, kanalizacija, odnošenje optada i centralno grejanje tradicionalno su u nadležnosti opština u regionu JIE i još uvek predstavljaju neke od najvažnijih funkcija opština.
- Pravni odnos između opštinskog pružaoca komunalnih usluga i pojedinačnog krajnjeg korisnika potпадa pod režim zakona o ugovornim odnosima, gde krajnji korisnik ima status *potrošača* iz ugla zakonodavstva o zaštiti potrošača.
- Zakonodavni okvir zaštite potrošača u regionu je prilično sveobuhvatan i uglavnom ujednačen sa pravnim tekovinama EU, barem u opštim crtama. Ima puno nedostataka koje treba dalje usklađivati sa potrošačkim pravom EU, a to će biti predmet daljih aktivnosti u okviru procesa pristupanja EU za sve zemlje u regionu. Suština je da politika i zakonodavstvo u oblasti zaštite potrošača potiču iz EU, tako da region umnogome deli isti koncept, pojmove i suštinu potrošačkog zakonodavstva.
- Opštinske usluge treba posmatrati i kao *usluge od opštег ekonomskog interesa*, prema tome zakonodavstvo EU SGEI je takođe važno za razmatranje i sprovоđenje. To je već i uneto u zakonodavstvo nekih od zemalja regiona.
- Organizacije za zaštitu potrošača prisutne su u svim zemljama regiona i imaju različit nivo organizacionih kapaciteta i rezultata. Međutim, zajedničko im je prisustvo jaza između uloge koje za njih predviđa sadašnji zakonodavni okvir i njihovih stvarnih kapaciteta.
- Zaštita potrošača nije u fokusu lokalnih vlasti i javnih JKP-a. Osnovno poznavanje zakonodavnog okvira zaštite potrošača uočeno je u većini opština obuhvaćenih ovim istraživanjem, u nekim od njih već su formirani i specijalni organi za to, ali vidljiv je nedostatak dubljeg razumevanja i adekvatnog ispunjavanja uslova potrošačkog zakonodavstva.
- JKP obično ne dostavljaju ugovore o pružanju usluga u pisanoj formi, niti adekvatno obaveštavaju potrošače o njihovim pravima, pre ili nakon uspostavljanja statusa korisnika. To je jedno od najčešćih i najkrupnijih kršenja prava potrošača, posebno u delu obaveznog obaveštavanja.

- Uslovi i odredbe za pružanje opštinskih usluga potiču iz relevantnih lokalnih propisa, te se stoga ne mogu dovoditi u pitanje kao što bi trebalo po odredbama potrošačkog zakonodavstva (npr. nepravični uslovi ugovora), i to usled njihove prirode javnog prava. Da bi se uticalo na te odredbe, neophodno je učešće u procesu pripreme i usvajanja relevantnih propisa lokalnih vlasti.
- Formiranje cena i/ili tarife za opštinske usluge obavlja se u zatvorenom krugu između lokalnih vlasti i JKP-a. Potrošači se ne obaveštavaju na vreme, niti im je omogućeno učešće u postupcima formiranja cena.
- Potrošači su uopšteno upoznati sa pojmom zaštite potrošača, ali nisu svesni stvarnog opsega prava i obaveza koje imaju kao potrošači opštinskih usluga.
- Organizacije za zaštitu potrošača su aktivne u skladu sa svojim ovlašćenjima. Hroničan manjak sredstava, ljudskih, finansijskih i tehničkih resursa, nalaže njihovu ozbiljnu dogradnju da bi se obezbedio trajno delovanje i znatan uticaj na izazove u rešavanju pitanja iz domena zaštite potrošača. Njihovo prisustvo na terenu nije dovoljno vidljivo niti za potrošače ni za JKP.
- Platforma za dijalog između lokalne samouprave, JKP i OZP počela je da se formira u regionu u vidu potrošačkih veća, ali ona su retka i nedovoljno razvijena.

Preporuke, zasnovane na nalazima istraživanja, su sledeće:

- Delatnosti koje se navode kao opštinske usluge moraju se jasno definisati u relevantnom zakonodavstvu (Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o komunalnim uslugama), posebno u pogledu njihovog razdvajanja od komunalnih delatnosti opštег javnog karaktera;
- Relevantan pravni okvir za opštinske usluge, na nacionalnom i lokalnom nivou, mora se uskladiti sa relevantnim odredbama zakonodavstva o zaštiti potrošača koje je već na snazi, da bi se otklonile pravne prepreke za potpuno obezbeđenje zaštite potrošača u ovoj oblasti;
- Rad JKP-a treba uskladiti sa uslovima koje nameće zakonodavstvo o zaštiti potrošača. U tom pogledu, pisani ugovori i adekvatno pređašnje informisanje potrošača, pitanja u vezi računa i merenja, diskriminacija i mogućnost da se raskine ugovor o uslugama, neki su od najčešćih izazova;
- Integrисану platformu za žalbe koja treba da omogući lak pristup informacijama, pouzdan mehanizam ulaganja žalbi, evidentiranje i odgovor na njih, treba uvesti u jedinice lokalne samouprave, posebno u formi pogodnoj za korisnike (standardni obrasci za žalbe);
- Primena sistema upravljanja ISO 9001 u JKP se pokazala korisnim oruđem, budući da nudi delotvoran operativni sistem kao osnovu za rešavanje reklamacija (žalbi) u skladu sa zahtevima potrošačkog zakonodavstva;
- Podizanje nivoa znanja o pravnom režimu zaštite potrošača u JKP i relevantnim lokalnim samoupravama, kako bi se otklonile trenutne prepreke za potpunu saradnju i primenu zaštite potrošača je ključno;

- Neophodno je uspostavljanje stalne platforme za učešće organizacija za zaštitu potrošača u procesu debate o lokalnoj politici, lokalnim propisima i drugim pitanjima od značaja za potrošače. Ova platforma mogla bi biti u vidu lokalnih potrošačkih veća ili drugačija, ali mora da omogući saradnju i komunikaciju među OZP, JKP i relevantnih predstavnika lokalne uprave. Na ovaj način, OZP i potrošači bi mogli delotvorno učestvovati u procesu odlučivanja, posebno u pogledu cena, ugovornih odredaba o kvalitetu i uslovima za pružanje opštinskih usluga;
- Jačanje kapaciteta OZP putem programa podrške pokazao se kao uspešan metod, tako da može biti model za lokalne samouprave u obezbeđivanju finansiranja putem lokalnih programa podrške OZP, posebno za aktivnosti u oblasti zaštite potrošača komunalnim uslugama. Na taj način, dva rezultata se mogu postići istovremeno: prvo, OZP bi mogle da pružaju veću podršku potrošačima u određenoj lokalnoj samoupravi, a kao drugo, izvršio bi se dodatni pritisak na JKP da postupaju u skladu sa zakonima koji sadrže odredbe o zaštiti potrošača.

