

UNIVERZA V LJUBLJANI
Ekonomska fakulteta

SPECIALISTIČNO DELO

**VARSTVO POTROŠNIKOV S POSEBNIM POUDARKOM NA
VARSTVU UPORABNIKOV TELEKOMUNACIJSKIH STORITEV**

Ljubljana, september 2003
OBERŽAN

DUBRAVKA

IZJAVA

Študentka Dubravka Oberžan izjavljam, da sem avtorica tega specialističnega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Krešimirja Puhariča in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 18. 9. 2003

Podpis:

KAZALO

1	Uvod	1
1.1	Opredelitev problema	1
1.2	Namen in cilj specialističnega dela.....	2
1.3	Metode preučevanja in zasnova dela	3
2	Razmere na področju varstva potrošnikov v Sloveniji	4
2.1	Opredelitev razmer na področju varstva potrošnikov v Sloveniji	4
2.1.1	Nosilci varstva potrošnikov.....	6
2.2	ZVPot - analiza ciljev zakona.....	8
2.3	Namen, sporočilnost in sestav nacionalnega programa varstva potrošnikov	9
3	Ureditev varstva potrošnikov v Evropski uniji	11
3.1	Izpolnjevanje obveznosti iz direktiv EU v slovenskem pravnem redu	12
4	Razlogi za spremembo zakona o varstvu potrošnikov.....	13
4.1	Evropski sporazum o pridružitvi.....	13
4.2	Usklajenost ZVPot s predpisi EU	14
5	Namen in predstavitev vsebinskih sprememb novele ZVPot	16
5.1	Oglaševanje.....	16
5.1.1	Primer obravnave domnevno zavajajočega oglaševanja.....	19
5.2	Odgovornost za izdelek.....	20
5.3	Pogodbeni pogoji	21
5.4	Prodaja blaga in opravljanje storitev	25
5.4.1	27. a člen – dopolnitev ZVPot	25
5.4.2	30. člen – črtanje drugega odstavka	27
5.5	Odgovornost za stvarne napake.....	27
5.5.1	Odgovornost za stvarne napake – ureditev v slovenski zakonodaji	29
5.5.2	Garancija za brezhibno delovanje stvari – ureditev v slovenski zakonodaji.....	31
5.6	Posebne vrste pogodb	32
5.6.1	Pogodbe sklenjene na daljavo.....	32
5.6.2	Pogodbe sklenjene zunaj poslovnih prostorov	35
5.7	Prodaja na obroke.....	37
5.8	Časovni zakup stanovanjskih objektov	37
6	Varstvo potrošnikov in varstvo konkurence.....	39
6.1	Pomen in vpliv varstva konkurence na varstvo potrošnikov v Sloveniji in v Evropski uniji.....	39
7	Varstvo uporabnikov telekomunikacijskih storitev.....	41
7.1	Varstvo uporabnikov telekomunikacijskih storitev, kot je urejeno v Zakonu o telekomunikacijah in podzakonskih predpisih	42
7.1.1	Agencija za telekomunikacije in radiodifuzijo RS.....	42
7.1.2	Univerzalne storitve	45
7.1.3	Prenosljivost številke	46
7.1.4	Pravica uporabe in pritožbe.....	47
7.1.5	Splošni pogoji in cene.....	47

7.1.6	Specifikacija računa z razčlenjenimi klici.....	49
7.1.7	Neplačevanje računov	50
7.1.8	Ugovor zoper račun	50
7.1.9	Nadomestilo za neustrezne storitve.....	50
7.2	Nov regulacijski okvir elektronskih komunikacij v Evropski uniji.....	50
7.2.1	Odločba št. 676/2002/EC.....	52
7.2.2	Direktiva 2002/19/EC	53
7.2.3	Direktiva 2002/20/EC	53
7.2.4	Direktiva 2002/21/EC	54
7.2.5	Direktiva 2002/22/EC	56
7.2.6	Direktiva 2002/58/EC	60
7.3	Uskladitev Ztel-1 z novo sekundarno zakonodajo EU na področju telekomunikacij	61
7.3.1	Poglavje VIII. Univerzalne storitve	61
7.3.2	Poglavje IX. Oštevilčenje.....	62
7.3.3	Poglavje XIV. Varstvo uporabnikov.....	63
7.3.4	Poglavje XVI. Zaupnost in tajnost telekomunikacij	65
8	Sklepne ugotovitve	65
9	Literatura in viri	68
9.1	Literatura	68
9.2	Viri	69

TABELE

Tabela 1:	Izračun zamudnih obresti.....	26
-----------	-------------------------------	----

1 Uvod

1.1 Opredelitev problema

Republika Slovenija, ki »šteje učinkovito varstvo potrošnikov za temeljno civilizacijsko vrednoto, ki zagotavlja kvaliteto življenja v Sloveniji in uresničuje ravnotežje med interesi gospodarskih subjektov in potrošnikov na trgu, pri tem pa upošteva tudi pridobitve in zakonodajo EU ter smernice OZN«¹, je s podpisom Evropskega sporazuma o pridružitvi sprejela obveznost, da bo do vstopa v Evropsko unijo svojo zakonodajo v celoti uskladila s pravnim redom EU. Kot izjemno pomembno in občutljivo področje, za katerega je celovito in tudi hitro prilagajanje bilo še posebej pomembno, je v 71. členu citiranega sporazuma okvirno opredeljeno varstvo potrošnikov.

Republika Slovenija se je zavezala, da bo področje varstva potrošnikov uskladila s pravom Skupnosti in zagotovila njegovo izvajanje do konca leta 2002. S sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu potrošnikov (ZVPot-A, Uradni list št. 110/02 in ZVPot-UPB 1, Uradni list št. 14/03) 29. 11. 2002 in z njegovo uveljavitvijo 17. 1. 2003 je to svojo obveznost v celoti izpolnila.

V Zakon o varstvu potrošnikov iz leta 1998 (Uradni list št. 20/98 in 25/98) so že bile vgrajene bistvene določbe direktiv (smernic) EU s področja varstva potrošnikov, vendar ne v celoti. Usklajevanje je bilo zato potrebno tudi na vseh tistih področjih, na katerih se je spreminjala in dopolnjevala ureditev EU, npr. na področju garancij, oglaševanja in storitev informacijske družbe.

Področje telekomunikacij je zunaj dvoma temeljna infrastruktura vsake države in eden izmed najpomembnejših spodbujevalcev razvoja družbe. Po razvitosti te pomembne gospodarske panoge je mogoče sklepati o stopnji gospodarskega razvoja države. Zaradi izjemne pomembnosti za družbenoekonomski razvoj telekomunikacije upravičeno obravnavamo kot javno dobrino in prav zato zagotavljanja telekomunikacijskih storitev ni mogoče v celoti prepustiti tržnim zakonitostim.²

Nacionalni program razvoja telekomunikacij (Uradni list RS št. 23/2000) določa temeljne cilje in naloge naše države na področju telekomunikacij, kot jih uvodoma in strnjeno navajam v nadaljevanju:

¹ Nacionalni program varstva potrošnikov za obdobje 2001 do 2005 (Ur. list RS št. 61/2000)

² Nacionalni program razvoja telekomunikacij, 2002, str. 5 - 9

- zagotoviti dolgoročni stabilni in pospešeni razvoj telekomunikacij v Sloveniji, ki bo omogočil zanesljive telekomunikacijske storitve;
- ponudba telekomunikacijskih storitev bo usklajena s pričakovanji uporabnikov in potrebami informacijske družbe;
- vsem uporabnikom omogočiti dostopnost univerzalnih telekomunikacijskih storitev pod enakimi pogoji in po dostopnih cenah,
- zagotoviti pravno varstvo interesov uporabnikov telekomunikacijskih storitev, vključno z zaščito tajnosti in zasebnosti;
- zagotoviti konkurenčnost in učinkovitost med operaterji;
- spodbujati razvoj in uvajanje novih storitev, raziskav in inovacij;
- zagotoviti učinkovito rabo radiofrekvenčnega spektra in telekomunikacijskega številčenja;
- varno, zanesljivo in neprekinjeno delovanje sistema tudi v izrednih razmerah;
- zaščita nacionalno varnostnih interesov države.

Podobna načela so umeščena tudi v tisti del teorije, ki v splošnem obravnava temeljne pravice potrošnikov in drugih uporabnikov javnih storitev.

V specialističnem delu sem obravnavala razvoj in razmere na področju varstva potrošnikov v Sloveniji, opozorila na prepletanje obeh področij, in opozorila na razlike in neuskklajenosti zakonske ureditve obeh področij, pri tem pa sem se posebej osredinila na varstvo interesov uporabnikov telekomunikacijskih storitev.

1.2 Namen in cilj specialističnega dela

Cilj specialističnega dela je predstavitev in celovita ocena razmer na področju varstva potrošnikov v Sloveniji pet let po tem, ko je bil sprejet Zakon o varstvu potrošnikov (v nadaljevanju ZVPot) in po sprejetju novele ZVPot-A ob koncu preteklega leta, s čimer je bil v slovensko zakonodajo v celoti prevzet pravni red EU na tem področju. Pri tem se bom posebej osredinila na uporabnike telekomunikacijskih storitev. Zaradi liberalizacije trga na področju telekomunikacij in specifičnosti področja je varstvo interesov uporabnikov telekomunikacijskih storitev podrobneje urejeno v Zakonu o telekomunikacijah, ki že upošteva veljavno pravno ureditev v EU, bolj celovito pa bo položaj uporabnikov in varstvo njihovih interesov urejeno v novem zakonu o elektronskih komunikacijah, ki bo ob vstopu Slovenije v EU nadomestil veljavni zakon o telekomunikacijah. S tem bo v Sloveniji uveljavljena nova ureditev na področju elektronskih komunikacij, ki jo predstavlja t.im. novi regulacijski okvir iz leta 2002 (uveljavljen je bil 24. 7. 2003). Namen nove pravne ureditve, ki

jo sestavlja 5 temeljnih direktiv, je združitev in poenotenje zakonodaje na območju držav članic EU in vzpostavitev enotnega trga telekomunikacij.

1.3 Metode preučevanja in zasnova dela

Metode dela, ki sem jih uporabila, temeljijo predvsem na preučevanju zakonodaje in podzakonskih predpisov, ki urejajo obravnavano področje v Sloveniji, pravno ureditev v Evropski uniji in teoretične podlage, prispevke in strokovne članke s tega področja.

Uporabila sem domačo in tujo strokovno literaturo in pravne vire ter strokovne članke domačih in tujih avtorjev (glej seznam literature in virov, str. 80).

Pri oblikovanju zasnove in besedila naloge in v sklepnih ugotovitvah sem uporabila svoje izkušnje na tem področju, ki sem si jih pridobila v 8 letih dela na različnih področjih, in sicer:

- na Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj v času priprave in sprejemanja ZVPot,
- v Zavodu za varstvo potrošnikov, neprofitni nevladni organizaciji, kjer smo aktivno delovali na področju svetovanja potrošnikom, z različnimi projekti pa tudi na področju izobraževanja in informiranja potrošnikov,
- kot članica Strokovnega sveta za varstvo potrošnikov, kjer sem sodelovala pri oblikovanju in sprejemanju Nacionalnega programa varstva potrošnikov in novele ZVPot, kot tudi pri oblikovanju programskih izhodišč in politike varstva potrošnikov v Sloveniji,
- v gospodarstvu, kjer sem v družbi Mobitel d.d. zadnji dve leti zadolžena za spremljanje sprememb zakonodaje na obravnavanem področju, predvsem pa njeno izvajanje na vseh področjih poslovanja družbe.

Specialistično delo je razdeljeno na 8 poglavij. V uvodnem delu sem predstavila razmere na področju varstva potrošnikov v Sloveniji in ureditev tega področja v Evropski uniji. V nadaljevanju sem prikazala razloge za spremembo in vsebinske spremembe novele ZVPot. Osrednji del je ciljno namenjen poglobljeni analizi ureditve varstva uporabnikov telekomunikacijskih storitev v področni zakonodaji in predvidenih spremembah. Posebna pozornost je namenjena primerjavi obeh skupin predpisov s posebnim poudarkom na nekaterih neusklajenostih, ki onemogočajo učinkovitejše pravno varstvo uporabnikov. Te sem posebej pojasnila na nekaj praktičnih primerih.

Svoje ugotovitve sem strnila v sklepnem delu specialističnega dela.

2 Razmere na področju varstva potrošnikov v Sloveniji

2.1 Opredelitev razmer na področju varstva potrošnikov v Sloveniji

Čeprav se je področje varstva potrošnikov kot samostojno pravno področje v Sloveniji uveljavilo sorazmerno pozno, pa je vendarle bilo urejeno na zakonski ravni in vsebovano v številnih zakonih, ki so urejali področje trgovine in v podzakonskih predpisih s tega področja.

O pomenu varstva potrošnikov priča tudi položaj in organiziranost področja v sistemu državne uprave. Do leta 1996 je bilo namreč področje strokovno zastopano kot organizacijska enota v področju za trgovino, ko je bilo to področje samostojno ministrstvo oz. takratni republiški sekretariat, pa tudi potem, ko je po reorganizaciji državne uprave področje trgovine prešlo v pristojnost Ministrstva za ekonomske odnose in razvoj in po letu 2001 Ministrstva za gospodarstvo.

Relativna osamosvojitvev področja se je začela šele z ustanovitvijo Urada za varstvo potrošnikov (v nadaljevanju Urad, tudi UVP) kot organa v sestavi Ministrstva za ekonomske odnose in razvoj v letu 1996.

Urad je prevzel zaposlene v notranji organizacijski enoti ministrstva, pristojnosti in naloge urada pa so bile določene v Zakonu o organizaciji in delovnem področju ministrstev iz leta 1994.³

Po tem zakonu UVP opravlja naslednje naloge:

- strokovne in upravne naloge v zvezi s pripravo in izvajanjem programa varstva potrošnikov v državnih organih, strokovnih institucijah in nevladnih organizacijah;
- naloge, ki se nanašajo na vzgojo, izobraževanje in obveščanje potrošnikov;
- organiziranje primerjalnih ocenjevanj izdelkov in storitev;
- svetovanje potrošnikom,
- sodelovanje in spodbujanje razvoja nevladnih potrošniških organizacij,
- spremljanje in koordiniranje dejavnosti ministrstev in strokovnih institucij v zvezi z nalogami s področja varstva potrošnikov;
- meddržavno in mednarodno sodelovanje na strokovnem in upravnem področju z vidika varstva potrošnikov.

Podrobneje je naloge in pristojnosti UVP in tudi drugih nosilcev varstva potrošnikov v Sloveniji uredil specialni Zakon o varstvu potrošnikov (Ur. list št. 20/98 in 25/98), ki je bil

³ Ur. list RS št. 71/94

sprejet leta 1998 po skoraj šestih letih priprav in usklajevanja in ki celovito ureja položaj potrošnikov v odnosu do ponudnikov blaga in storitev.

Položaj potrošnikov urejajo tudi številni področni zakoni, ki določajo pravice potrošnikov na področju javnega sektorja, kot so telekomunikacije in pošta, izobraževanje, komunalne dejavnosti in na področju finančnih storitev (bančništvo in zavarovalništvo) in na stanovanjskem področju, če naštejemo samo najpomembnejše:

- Zakon o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 18/93);
- Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 56/99);
- Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 83/01);
- Zakon o trgovini (Uradni list RS, št. 18/93, št. 96/2002, UPB-1, št. 7/2003);
- Zakon o standardizaciji (Uradni list RS, št. 59/99);
- Zakon o splošni varnosti proizvodov (Uradni list RS, št. 23/99);
- Zakon o tržni inšpekciji (Uradni list RS, št. 20/97, 60/99, 119/2000 in 30/2001)
- Zakon o zdravstveni neoporečnosti živil in predmetov splošne rabe (Uradni list SFRJ, št. 55/78, 58/85, 83/89 in Uradni list RS, št. 10/91-I, 17/91-I, 55/92, 13/93, 66/93 in 8/2000),
- Zakon o zdravstvenem nadzorstvu nad živali (Uradni list SRS, št. 17/75, 42/86, 5/90 in Uradni list RS, št. 10/91-I, 17/91-I in 13/93);
- Zakon o gostinstvu (Uradni list RS, št. 1/95, 40/99, 36/2000, 110/2002);
- Zakon o pospeševanju turizma (Uradni list RS, št. 57/98);
- Pravilnik o minimalnih tehničnih in drugih pogojih, ki se nanašajo na prodajne objekte za opravljanje trgovinske dejavnosti in pogojev za prodajo blaga zunaj prodajaln (Uradni list RS, št. 28/93, 34/93, 57/93 in 110/2002);
- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 77/98, 6/99 in 56/99);
- Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92, 26/92, 45/94, 37/95, 8/96, 59/99, 90/99 in 98/99);
- Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 3/98 - prečiščeno besedilo, 51/98, 73/98, 90/98, 6/99 in 109/99);
- Zakon o zdravniški službi (Uradni list RS, št. 98/99);
- Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 18/91-I, 19/91-I, 13/93, 9/94, 21/94, 22/94, 29/95, 23/96, 24/96, 44/96, 1/2000, 22/2000, 87/2002 in 29/2003);

- Zakon o telekomunikacijah (Uradni list RS, št. 30/01) s podzakonskimi predpisi, in številni drugi.

Za pripravo in izvajanje navedene zakonodaje so pristojna različna ministrstva: za gospodarstvo, za zdravje, za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, za okolje in prostor in druga. Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakonodaje opravljajo inšpekcijski organi, v največji meri Tržni inšpektorat RS, pomembne nadzorstvene pristojnosti opravlja tudi Zdravstveni inšpektorat RS.

Urejenost obravnavanega področja v zakonodajnih okvirih samo po sebi še ne zagotavlja tudi dejanskega uresničevanja pravic potrošnikov. Osnovni pogoj za uresničevanje pravic potrošnikov v praksi je da so potrošniki z njimi seznanjeni in da zahtevajo njihovo izvajanje in pravno varstvo svojih pravic.

Na področju seznanjanja, ozaveščanja in izobraževanja potrošnikov o njihovih zakonskih pravicah in možnostih v primeru kršitev in oškodovanj, so veliko delo opravile nevladne potrošniške organizacije, ki delujejo tudi kot svetovalni centri za potrošnike. Pomembno vlogo na tem področju jim je dodeljuje tako ZVPot kot tudi Nacionalni program varstva potrošnikov (v nadaljevanju NPVP), ki pa se zaradi nezadostnega in neustreznega sistema financiranja⁴ na tem področju ne uresničuje.

Inšpekcijsko nadzorstvo, ki nadzira izvajanje predpisov, kršitelje zakonov pa sankcionira, le v izjemnih primerih hkrati zagotavlja dejansko uresničevanje pravic potrošnikov.

Čeprav so bili v ZVPot predvideni nekateri mehanizmi, ki to omogočajo⁵, pa je v primeru materialnega oškodovanja potrošniku na voljo le uveljavljanje pravic po sodni poti, ki je dolgotrajna in povezana z razmeroma visokimi stroški, ki v večini primerov daleč presegajo vrednost zahtevka. Gotovo je to pglavitni razlog, da je bilo v petih letih po sprejetju ZVPot kljub velikemu številu kršitev⁶, vloženih le majhno število tožb potrošnikov.

2.1.1 Nosilci varstva potrošnikov

Za nosilce varstva potrošnikov štejemo vse tiste fizične in pravne osebe, ki so zainteresirane ali s predpisi zadolžene za varstvo potrošnikov (Zabel, 1999, str. 488). Na prvem mestu Zabel omenja posamezne potrošnike, zelo pomembno vlogo pa imajo tudi potrošniške organizacije kot pravne osebe zasebnega prava. Te sicer nimajo javnih pooblastil, so pa pomemben

⁴ Po NPVP iz leta 2000 je bilo za izvajanje dejavnosti na letni ravni predvidenih 210 milijonov SIT, v proračunu pa je bilo zagotovljenih manj kot 50 milijonov SIT, kar je pomenilo celo nominalno zmanjšanje glede na prejšnja leta.

⁵ 71. člen ZVPot

⁶ Samo v Zavodu za varstvo potrošnikov smo v letih 1998 do 2001 povprečno obravnavali med 300 in 350 svetovalnimi primeri mesečno in v veliki večini primerov je šlo za kršitve in oškodovanja potrošnikov. Le v nekaj primerih so se potrošniki odločili tudi za sodno varstvo svojih pravic.

dejavnik zastopanja interesov potrošnikov pred državnimi organi in nosilci neformalnega pritiska na podjetja.

Med najpomembnejše nosilce varstva potrošnikov je ZVPot v VII. poglavju Izvajalci varstva potrošnikov uvrstil naslednje:

1. Urad RS za varstvo potrošnikov, ki opravlja dejavnosti s področja varstva potrošnikov v skladu z ZVPot (61. člen). Za pomoč pri izvrševanju teh nalog je bil s sklepom ministra pri Uradu ustanovljen tudi strokovni svet kot strokovno in posvetovalno telo, ki ga sestavljajo predstavniki zainteresiranih pristojnih upravnih organov, organizacij potrošnikov, podjetniških zbornic in združenj ter ugledni strokovnjaki s področja varstva potrošnikov.

Strokovni svet sodeluje pri pripravi nacionalnega in letnih programov varstva potrošnikov (62. člen). Obravnava tudi vsa pomembna vprašanja, ki vplivajo na oblikovanje politike varstva potrošnikov v RS in zadevajo strokovno delo Urada ter daje direktorju Urada mnenja in predloge. Strokovni svet je opravil tudi izjemno pomembno delo pri usklajevanju in spremembah ZVPot. in pri sprejemanju podzakonskih predpisov.

2. Organizacije potrošnikov so organizacije civilne družbe, ki predstavljajo in zastopajo potrošnike, ko gre za varovanje njihovih pravic in interesov (63. člen). Vpisane so v register potrošniških organizacij pri Uradu in so nevtralne in neodvisne od interesov ponudnikov blaga in storitev.⁷

Registrirane so kot društva ali zavodi ali druge organizacije, ki ne opravljajo pridobitne dejavnosti in jih ustanovijo potrošniki zaradi varstva svojih pravic.

Potrošniške organizacije se lahko povezujejo v zvezo potrošniških organizacij z namenom aktivno podpirati in krepiti interese potrošniških organizacij na državnem in mednarodnem nivoju. Pomembno vlogo imajo potrošniške organizacije v premoženjskopravnem varstvu, saj lahko proti podjetju, ki uporablja splošne pogoje poslovanja in posluje v nasprotju z zakonom, vložijo tožbo (Zabel, 1999, str. 489).

Nevladni sektor v Sloveniji predstavlja 12 potrošniških organizacij, ki so vpisane v register potrošniških organizacij.⁸ Dve (Zveza potrošnikov Slovenije in Zavod za varstvo potrošnikov) delujeta na nacionalni ravni, večina le na regionalni. ZPS je dejavna v potrošniškem gibanju tudi v mednarodnem prostoru. Regionalne organizacije se ukvarjajo predvsem s splošnim svetovanjem potrošnikom, druge

⁷ To pomeni, da ne smejo pridobivati sredstev od ponudnikov blaga in storitev.

⁸ URL: http://www.gov.si/uvp/zunanji/sez_org_2003.htm

izvajajo tudi različne vrste specializiranega strokovnega svetovanja. Regionalne potrošniške organizacije so se povezale v Zvezo potrošniških združenj Slovenije. Zaradi nezadostnega financiranja se sodelovanje nevladnega sektorja v Sloveniji nikoli ni razvilo, med organizacijami se je celo razmahnila ostra in neproduktivna konkurenca.

3. Varuh človekovih pravic (65. člen) ima na področju varstva potrošnikov pristojnosti v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil (čeprav ti organi praviloma zavračajo odgovornosti v smislu zakona o varstvu potrošnikov v razmerjih do davkoplačevalcev – uporabnikov njihovih »storitev«). Ta rešitev je po Zabelu utemeljena tedaj, ko kršitev potrošnikovih pravic pomeni tudi kršitev človekovih pravic.

2.2 ZVPot - analiza ciljev zakona

Z zadnjimi spremembami in dopolnitvami ZVPot, ki so bile sprejete novembra 2002, se načela in cilji zakona iz leta 1998 niso spreminjali.

Konkretnije so bili ti cilji opredeljeni z nacionalnim programom varstva potrošnikov in obsegajo naslednje pogloblitve cilje:

- podpirati razvoj vladavine prava, demokracije in civilne družbe;
- zagotoviti ukrepe za učinkovito varstvo potrošnikov v skladu s politiko konkurence in z drugimi ekonomskimi in socialnimi politikami, vključno s politiko varstva okolja;
- sprejeti zakonodajne in druge ukrepe za zagotovitev visoke stopnje varstva zdravja varstva ekonomskih interesov in varnosti potrošnikov;
- uskladiti zakonodajo in politiko s tistima v EU;
- utrjevati pri potrošnikih zavest o njihovih pravicah in o njihovi vlogi v tržni ekonomiji s pomočjo aktivnosti na področju informiranja, svetovanja ter vzgoje in izobraževanja;
- zagotoviti učinkovito delovanje državnih organov (vključno z izboljšanjem njihovega medsebojnega sodelovanja);
- zagotoviti nadzor nad nevarnimi izdelki;
- zagotoviti močne državne in nedržavne potrošniške institucije;
- olajšati sodno in drugačno varstvo potrošnikovih pravic;
- materialno podpirati javne službe, ki jih opravljajo potrošniške organizacije.

Dopolnitev obstoječega sistema pravnega varstva potrošnikov pomeni predvsem popolno usklajitev s pravnim redom EU, posega pa tudi na nekatera področja, za katera se je v praksi

izkazalo, da obstoječe rešitve zanje ne zagotavljajo dovolj učinkovitega pravnega varstva ali pa jih sploh ni mogoče izvajati.⁹

Spremembe in dopolnitve zakona tudi ne uvajajo novih metod za varovanje pravnega položaja potrošnikov, saj so bili vsi najpomembnejši mehanizmi, z izjemo alternativnega reševanja potrošniških sporov,¹⁰ vgrajeni že v obstoječi zakon. Potrošnikov pravni položaj pa utrjujejo določila, ki razširjajo pravice potrošnikov do odstopa od pogodbe brez navedbe razloga v določenem času po sklenitvi pogodbe in brez negativnih posledic, predvsem pa določila, ki urejajo pravice potrošnikov v primeru neskladnosti prodanega blaga z določbami pogodbe. (Inkret, 2002 str. 25)

Novost je poglavje, ki celovito ureja področje storitev informacijske družbe.

Bistveno razširjeni nabor inšpekcijskih ukrepov, tudi tistih, s katerimi se podjetju naloži ravnanje v skladu z zakonom oz. prepove nezakonito ravnanje,¹¹ pa omogoča potrošnikom uveljavljanje pravic izven dragih in dolgotrajnih sodnih postopkov.

2.3 Namen, sporočilnost in sestav nacionalnega programa varstva potrošnikov

Nacionalni program varstva potrošnikov (v nadaljevanju NPVP)¹² je dokument, s katerim je določena dolgoročna politika in obseg varstva potrošnikov v Republiki Sloveniji. Temeljno izhodišče in vodilo pri oblikovanju programa je bila zaveza Slovenije, da bo spoštovala politiko in sistem potrošniškega varstva v EU in temu cilju v celoti prilagodila svojo zakonodajo do konca leta 2002.

Okvirna vsebina NPVP je opredeljena v 67. členu ZVPot in zajema vse vidike politike varstva potrošnikov v Sloveniji. Podrobno opredeljuje načela in cilje politike varstva potrošnikov ter prednostne naloge pri njenem uresničevanju, vrste nalog na področju varstva potrošnikov, ki se bodo opravljale kot javna služba na podlagi koncesij, določa pa tudi okvirni obseg sredstev za izvedbo nalog iz nacionalnega programa, kot tudi okvirni obseg sredstev za spodbujanje razvoja in delovanja potrošniških organizacij.

⁹ Kot primer naj navedem 48. člen ZVPot: pri dobavi energije in vode je treba potrošnikom ceno obračunati po dejanski dobavi, izkazani na njegovem merilu. Tega določila zaradi razlogov tehnične narave in odsotnosti izvedbenih predpisov ni bilo mogoče izvajati.

¹⁰ Alternativno reševanje potrošniških sporov tudi ni enotno urejeno na ravni EU. Na tem področju bo še potrebna dopolnitev zakonodaje.

¹¹ 71. in 72. člen ZVPot.

¹² Uradni list RS št. 61/2000

Temeljno sporočilo NPVP je vsebovano v opredelitvi odnosa do politike varstva potrošnikov v Sloveniji v najširšem smislu: »Republika Slovenija šteje učinkovito varstvo potrošnikov za temeljno civilizacijsko vrednoto, ki zagotavlja kvaliteto življenja v Sloveniji in uresničuje ravnotežje med interesi gospodarskih subjektov in potrošnikov na trgu. Pri tem upošteva tudi pridobitve in zakonodajo EU ter smernice OZN.«¹³

NPVP obvezuje predvsem Republiko Slovenijo oziroma njene organe, določa pa tudi pravila obnašanja drugih subjektov, ki se ukvarjajo s problematiko varstva potrošnikov, zato je vsebinsko široko zasnovan in obsega naslednja poglavja:

- I. Temeljne pravice potrošnikov
- II. Temelji politike varstva potrošnikov
- III. Pregled zakonodaje
- IV. Način uresničevanja zakonodaje
- V. Delovanje državnih organov, zlasti medresorsko sodelovanje znotraj vlade ter sodelovanje z nevladnimi organizacijami
- VI. Spodbujanje razvoja in delovanja potrošniških organizacij
- VII. Ukrepi za izboljšanje uresničevanja pravic potrošnikov, zlasti za učinkovitejše sodno varstvo ter izvensodno reševanje sporov
- VIII. Program izobraževanja
- IX. Javne službe na področju varstva potrošnikov
- X. Okvirni obseg sredstev za izvedbo javne službe in za spodbujanje razvoja in delovanja potrošniških organizacij

Predlog nacionalnega programa je pripravil Urad za varstvo potrošnikov na podlagi strokovnih podlag Centra za potrošniško pravo Katoliške univerze v Louvain-la-Neuve (Belgija), vodilne strokovne avtoritete na področju potrošniškega prava v EU, in Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, pri pripravi in sprejemanju programa pa so aktivno sodelovali predstavniki potrošniških organizacij. V vseh fazah nastajanja in usklajevanja je NPVP obravnaval Strokovni svet pri Uradu za varstvo potrošnikov, ki je sestavljen iz predstavnikov vseh interesnih skupin in uglednih strokovnjakov s tega področja.

¹³ NPVP (Uradni list RS št. 61/2000), poglavje III. Elementi programa, Temelji politike varstva potrošnikov.

3 Ureditev varstva potrošnikov v Evropski uniji ¹⁴

Med prvotnimi cilji Evropske gospodarske skupnosti, ki je bila ustanovljena z Rimsko pogodbo iz leta 1957, varstva potrošnikov ne zasledimo.

Poglavitni namen 250 smernic (v prihodnjem besedilu direktiv), ki so bile sprejete v zgodnjem obdobju, je bil ekonomski: vzpostavitev enotnega trga in odprava ovir za prosti pretok blaga na območju EEC. Posredno so ti predpisi vplivali tudi na ugodnejši položaj potrošnikov. Harmonizacija potrošniške zakonodaje je bila dopustna le, če je bilo mogoče jasno opredeliti, kako bodo spremembe vplivale na skupni trg.

Direktiv, ki bi urejale pravice potrošnikov, je iz obdobja 1978 – 1988 malo, pretežno pa so določale obveznost posredovanja informacij potrošnikom:

- Direktiva 79/112/EEC (december 1978) in Direktiva 86/197/EEC (maj 1986) o označevanju, predstavitvi in oglaševanju živilskih proizvodov, ki so namenjeni za prodajo končnim potrošnikom,
- Direktiva 79/581/EEC o označevanju cen živilskih proizvodov (junij 1979),
- Direktiva 84/450/EEC o zavajajočem oglaševanju (september 1984),
- Direktiva 85/374/EEC o odgovornosti za izdelek (julij 1985),
- Direktiva 85/577/EEC o prodaji od vrat do vrat (december 1985),
- Direktiva 87/102/EEC o potrošniških kreditih (december 1986),
- Direktiva 88/314/EEC o označevanju cen neživilskih proizvodov (junij 1988).

O skupni politiki varstva potrošnikov na ravni EU lahko govorimo šele po uveljavitvi Maastrichtske pogodbe iz leta 1993, s katero je bilo področje varstva potrošnikov vključeno med temeljne cilje Pogodbe o Evropski skupnosti (3. člen). Zelo pomembni določili vsebuje tudi 129 a člen. ES naj prispeva k doseganju visoke ravni varstva potrošnikov, dopušča pa tudi možnost, da države članice ohranijo ali sprejemajo strožje ukrepe.¹⁵

Po Maastrichtu se je politika varstva potrošnikov na ravni EU uveljavila kot avtonomno področje, Amsterdamska pogodba iz leta 1997 pa vsebuje še dve pomembni dopolnitvi. Med cilji potrošniške politike sta izrecno navedena izobraževanje (education) in »pravica do organiziranja potrošnikov zaradi varovanja njihovih interesov«. V posebnem členu je zapisano tudi zagotovilo, da bodo zahteve po varstvu potrošnikov upoštevane pri oblikovanju in izvajanju drugih politik na ravni EU.

¹⁴ Bourgoignie, 1998

¹⁵ Drobnič, 2002, str. 1021

V obdobju po letu 1988 so bile sprejete še naslednje pomembne direktive, ki že celoviteje urejajo položaj potrošnikov:

- Direktiva 93/13/EEC o nepoštenih pogojih v potrošniških pogodbah (april 1993),
- Direktiva 97/7/EC o varstvu potrošnikov pri pogodbah sklenjenih na daljavo (maj 1997),
- Direktiva 27/98/EC o tožbah zaradi opustitve dejanja na področju zaščite interesov potrošnikov (maj 1998),
- Direktiva 97/55/EC, ki dopolnjuje direktivo o zavajajočem oglaševanju tako, da vključuje primerjalno oglaševanje (oktober 1997),
- Direktiva 94/47/EC o časovnem zakupu nepremičnin (oktober 1994)
- Direktiva, 99/44/EC o določenih vidikih prodaje blaga za široko potrošnjo in s tem povezanih garancijah (maj 1999),
- Direktiva 2000/31/EC o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja (junij 2000)

3.1 Izpolnjevanje obveznosti iz direktiv EU v slovenskem pravnem redu

V času sprejemanja zakona v letu 1998 je bil ZVPot v celoti usklajen z direktivami, ki so že bile vključene v pravne ređe držav članic EU. V zakon so bile vgrajene tudi že nekatere zakonodajne rešitve, ki so jih morale države sprejeti v nacionalne zakonodaje po tem roku in ki še niso bile uveljavljene v EU, vendar ne v celoti. Uskladitev je bila potrebna tudi na področjih, za katera so bile v obdobju po letu 1998 sprejete nove direktive (storitve informacijske družbe, garancije pri prodaji blaga potrošnikom).

Podobne so bile tudi razmere na področju telekomunikacij. Ztel - 1 je bil v celoti usklajen z zakonodajnimi rešitvami na področju liberalizacije javnega telekomunikacijskega trga, ki so veljale v EU v času sprejemanja zakona v letu 2001.

Razvoj trga, tehnološki razvoj in vse večja konvergenca med telekomunikacijami, mediji in informacijsko tehnologijo, pa tudi številčnost in nepreglednost obstoječih predpisov, so narekovali oblikovanje in združitev celotne zakonodaje na tem področju v pet temeljnih direktiv, znanih pod skupnim imenom nov regulacijski okvir (New EC Regulatory Framework), ki je bil v državah EU uveljavljen 25. 7. 2003.

Slovenija se je zavezala, da bo v določenih rokih prevzemala in vgrajevala nove zakonodajne rešitve v slovenski pravni red: uskladitev ZVPot do konca leta 2002, Ztel pa do vstopa Slovenije v EU 1. maja 2004.

Osnovno vodilo ob prevzemanju pravnega reda EU je, da poskušamo v slovenski zakonodaji zadržati tudi že doseženo raven varstva potrošnikov, ki na nekaterih področjih presega raven

pravnega varstva v EU, seveda če direktive ne določajo obvezne uskladitve (oz. dopuščajo uporabo strožjih predpisov).

4 Razlogi za spremembo zakona o varstvu potrošnikov

4.1 Evropski sporazum o pridružitvi

Evropski sporazum o pridružitvi (v nadaljevanju EPS) med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani, je bil podpisan 10. junija 1996 v Luksemburgu, Državni zbor Republike Slovenije pa je julija 1997 sprejel še Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi.

EPS navaja naslednje cilje pridružitve Republike Slovenije evropskim skupnostim: (Janko, 1997, str. 850)

- zagotoviti okvir za politični dialog, ki bo omogočil razvoj tesnih političnih odnosov med pogodbenicami;
- pospeševati širitev trgovine in skladnih gospodarskih odnosov;
- spodbujati dinamičen gospodarski razvoj in blaginjo v Sloveniji;
- postopno razvijati območje proste trgovine;
- podpirati prizadevanje Republike Slovenije, da razvije svoje gospodarstvo in konča prehod v tržno gospodarstvo;
- zagotoviti primeren okvir za postopno vključitev Republike Slovenije v Evropsko unijo.

EPS kot bistveni pogoj slovenske ekonomske integracije v unijo v 70. členu posebej poudarja nujnost usklajevanja slovenske zakonodaje, zato se je Slovenija s sporazumom zavezala, da si bo prizadevala za postopno uskladitev svoje zakonodaje z zakonodajo unije, v 71. členu pa so izrecno naštet področja, ki naj bi jih usklajevanje zakonodaje zajelo, med drugim tudi pravo gospodarskih družb, pravila o varstvu konkurence in področje telekomunikacij. V drugem odstavku navedenega člena so posebej izpostavljena najpomembnejša področja, na katerih je potrebno hitro usklajevanje zakonodaje, in sicer: notranji trg, konkurenca, varstvo delavcev, varstvo pravic potrošnikov in varstvo okolja. (Prek, 1996, str. 798)

Posamezne določbe EPS, v katerih so urejena posebna področja sodelovanja z Evropsko unijo, in ki izrecno ali implicitno vsebujejo obveznost uskladitve slovenske zakonodaje z zakonodajo EU, določajo tudi roke, v katerih bi Republika Slovenija morala poskrbeti za uveljavitev usklajene zakonodaje. Državni program za prevzem pravnega reda EU določa, da bo področje varstva potrošnikov harmonizirano s predpisi EU, njihovo izvajanje pa zagotovljeno do konca leta 2002. V pogajalskem izhodišču je tudi določeno, da na področju

varstva potrošnikov RS ne bo zahtevala prehodnega obdobja za uveljavljanje pravnega reda EU.

93. člen EPS predvideva sodelovanje pogodbenic z namenom, da bi dosegle združljivost sistemov varstva potrošnikov v Sloveniji in Skupnosti. Prizadevati bi si bilo treba za učinkovito varstvo potrošnikov kot temeljni pogoj za zagotavljanje učinkovitega tržnega gospodarstva.

Glede na skupne interese pogodbenice v ta namen spodbujajo in zagotavljajo:

- dejavno politiko varstva potrošnikov v skladu z zakonodajo Skupnosti;
- usklajevanje zakonodaje in prilagajanje predpisov o varstvu potrošnikov v Sloveniji predpisom, ki se uporabljajo v Skupnosti;
- učinkovito zakonsko varstvo potrošnikov z namenom izboljšati kakovost in zagotoviti ustrezne varnostne standarde za potrošno blago.

4.2 Usklajenost ZVPot s predpisi EU

V ZVPot iz leta 1998 so že bile zajete bistvene določbe direktiv Evropske skupnosti s področja varstva potrošnikov, kljub temu pa so nekateri zakonski instituti ostali neusklajeni. Deloma je bila to povsem razumljiva posledica postopnega pristopa pri prenašanju rešitev iz direktiv v slovensko zakonodajo, pa tudi daljših rokov za uskladitev zakonodaje v državah članicah. Na nekaterih področjih pa se je ureditev v EU po sprejetju ZVPot še dopolnjevala.¹⁶

Z zadnjo novelo iz novembra 2002 je besedilo ZVPot v celoti usklajeno z naslednjimi direktivami:

1. Direktivama 84/450/EEC in 97/55/EC: Direktiva o približevanju zakonov, predpisov in upravnih določb držav članic o zavajajočem oglaševanju in Direktiva, ki dopolnjuje direktivo o zavajajočem oglaševanju, tako da vključuje primerjalno oglaševanje. (Council directive 84/450/EEC of 10 September 1984 concerning to the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning misleading advertising, Directive 97/55 of the European Parliament and of the Council of 6 October 1997 amending Directive 84/450/EEC concerning misleading advertising so as to include comparative advertising);
2. Direktivama 93/13/EEC in 27/98/EC: Direktiva o nepoštenih pogojih v pogodbah s potrošniki, Direktiva o tožbah zaradi opustitve dejanja na področju zaščite interesov potrošnikov (Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts);

¹⁶ Direktiva o prodaji blaga potrošnikom in s tem povezanim jamčevanjem (Directive 1999/44/EC)

3. Direktivo 85/374/EEC: Direktiva o usklajevanju zakonov, predpisov in upravnih določil držav članic v zvezi z odgovornostjo za hibne proizvode. (Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products);
4. Direktivo 85/577/EEC: Direktiva za varstvo potrošnika v zvezi s pogodbami, sklenjenimi zunaj poslovnih prostorov (Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises);
5. Direktivo 94/47/EC: Direktiva o varstvu potrošnikov v zvezi z določenimi vidiki pogodb o nakupu pravice do uporabe nepremičnin na osnovi časovnega zakupa (Directive 94/47/EC of the European Parliament and the Council of 26 October 1994 on the protection of purchasers in respect of certain aspects of contracts relating to the purchase of the right to use immovable properties on a timeshare basis);
6. Direktivo 97/7/EC: Direktiva o varstvu potrošnikov v zvezi s sklepanjem pogodb pri prodaji na daljavo (Directive 97/7/EC of the European Parliament and the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts);
7. Direktivo 99/44/EC: Direktiva o določenih vidikih prodaje blaga za široko potrošnjo in s tem povezanih garancijah (Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees);
8. Direktivo 2000/31/EC: Direktiva o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja - direktiva o elektronskem poslovanju (Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market);
9. Direktivo 98/27/EC: (Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protection of consumers' interests)

Bistvo vsebinskih sprememb in uskladitev ZVPot bom predstavila v nadaljevanju v razdelku 5. Pri tem bom poglavja, ki pomembno vplivajo na položaj potrošnikov - uporabnikov telekomunikacijskih storitev, obravnavala podrobneje.

S tem je Republika Slovenija v predpisanem roku izpolnila obveznosti iz Državnega programa za prevzem pravnega reda EU na področju varstva potrošnikov.

5 Namen in predstavitev vsebinskih sprememb novele ZVPot

5.1 Oglaševanje

Oglaševanje je na ravni EU urejeno z dvema direktivama: 84/450/EEC in 97/55/EC. Prva se nanaša na prepoved zavajajočega oglaševanja, druga jo dopolnjuje s tem, da pod natančno določenimi pogoji dovoljuje primerjalno oglaševanje. Primarni cilj obeh citiranih direktiv je poenotenje pravil glede dopustnih oblik oglaševanja in vzpostavitev skupnega trga, pri tem pa je varstvo potrošnikov enako pomemben vzporedni cilj.

Direktiva 84/450/EEC se nanaša na zavajajoče oglaševanje. Njen namen je zaščititi potrošnike, osebe, ki opravljajo obrt, dejavnost ali poklic in interese širše javnosti pred zavajajočim oglaševanjem in nepravilnimi posledicami takega oglaševanja. To je zavajajoče, kadar na kakršenkoli način vključno s predstavitvijo blaga in storitev zavaja ali utegne zavajati potrošnika, ki mu je oglaševanje namenjeno ali ga lahko doseže in ki bi zaradi svoje zavajajoče narave verjetno vplivalo na ekonomsko obnašanje potrošnika ali ki iz enakih razlogov škodi ali bi verjetno škodilo konkurentom. (ZVPot, 2002)

Pri ugotavljanju, ali je oglaševanje zavajajoče, je treba upoštevati vse lastnosti oglaševanja in zlasti vse informacije, ki jih oglaševanje vsebuje, zadevajo pa značilnosti blaga ali storitev, ceno ali način izračunavanja cen, naravo, lastnosti in pravice oglaševalca.

Direktiva 84/450/EEC je dopolnjena z direktivo 97/55/EC. Namen direktive 97/55/EC je, da pod določenimi pogoji dovoljuje primerjalno oglaševanje.

Izraz primerjalno oglaševanje opredeljuje vsako oglaševanje, ki na kakršenkoli način, izrecno ali z nakazovanjem, določa identiteto konkurenta oziroma blaga ali storitev, ki jih ponuja konkurent. (ZVPot, 2002)

Primerjalno oglaševanje je dopustno tedaj, če:

- ni zavajajoče,
- primerja istovrstne proizvode,
- gre za objektivno primerjavo ene ali več značilnosti, ki so bistvene, preverljive in reprezentativne za ta proizvod, vključno z njegovo ceno,
- ne diskreditira ali očrni blagovnih znamk, trgovskega imena ali drugih znakov razlikovanja konkurentov,
- ne predstavlja blaga ali storitev kot imitacije ali kopije blaga ali storitev, ki imajo zaščiteno blagovno znamko ali trgovsko ime.

Države članice morajo po direktivah v zakon vključiti določbe, po katerih lahko osebe, ki imajo pravni interes za prepoved zavajajočega ali ureditev primerjalnega oglaševanja, sprožijo pravni postopek ali prijavijo to oglaševanje pristojnemu organu.

Sodišča ali upravni organi morajo imeti pristojnost da:

- kadar je to potrebno, naložijo prenehanje zavajajočega ali nedovoljenega primerjalnega oglaševanja;
- lahko prepovedo objavo, če še ni prišlo do javne objave;
- naložijo objavo odločbe iz svoje pristojnosti in objavo popravka.

Pristojni organi morajo imeti pooblastila, ki jim omogočajo, da v postopkih lahko zahtevajo od oglaševalca, da dokaže resničnost oglaševalskih trditev.

Predpisi posameznih držav članic v zvezi z zavajajočim oglaševanjem so lahko tudi strožji, kar pa ne velja za primerjalno oglaševanje.

Direktivo 84/450/EEC so morale države članice EU uveljaviti do 10.9.1984, direktivo 97/55/EC pa do 6.4. 2000.

ZVPot iz leta 1998 je urejal oglaševanje v členih 12 do 15. 12. člen določa, da oglaševanje blaga in storitev ne sme biti v nasprotju z zakonom, ne sme biti nedostojno ali zavajajoče. Oglaševalska sporočila morajo biti v slovenskem jeziku, razen, če z drugim predpisom ni drugače določeno. Nedostojno oglaševanje blaga in storitev pomeni oglaševanje, ki vsebuje sestavine, ki so žaljive ali bi lahko bile žaljive za potrošnike, bralce, poslušalce in gledalce, ali sestavine, ki nasprotujejo morali in je kot nedostojno oziroma zavajajoče opredeljeno v kodeksu Slovenske oglaševalske zbornice (v nadaljevanju SOZ). Zavajajoče oglaševanje pomeni kakršnokoli oglaševanje, ki na kakršenkoli način vključno s predstavitvijo izdelka ali storitve zavaja ali lahko zavaja potrošnika. Zavajajoče oglaševanje je zlasti oglaševanje, ki izkorišča ali bi lahko izkoriščalo potrošnikovo neizkušenost in neznanje v dobičkonosne namene, ki vsebuje nejasnosti, čezmerna pretiravanja ali druge podobne sestavine, ki potrošnika zavajajo ali bi ga lahko zavajale. Po določbah 13. člena na zahtevo državnega organa, organizacije potrošnikov, ali na lastno pobudo poda SOZ mnenje o tem, ali je določeno oglaševanje nedostojno oziroma zavajajoče. 14. člen omogoča združevanje v SOZ.

ZVPot je z določbo 15. člena posebej zaščitil otroke. Oglaševanje ne sme vsebovati sestavin, ki povzročajo ali bi lahko povzročile telesno, duševno ali drugačno škodo pri otrocih ali sestavin, ki izkoriščajo ali bi lahko izkoriščale njihovo zaupljivost ali pomanjkanje izkušenj.

ZVPot je v 73. členu predvidel možnost, da pristojni organ tržne inšpekcije z odločbo začasno prepove oglaševanje blaga ali storitev, ki ni v skladu z zakonom. Oglaševanje blaga ali storitev na način, ki je v nasprotju z zakonom, nedostojno ali zavajajoče ali ki blaga in storitev ne oglašuje v slovenskem jeziku, je bilo sankcionirano z visoko z denarno kaznijo.

Najpomembnejša novost ZVPot v poglavju o oglaševanju je, da je ob izpolnjevanju določenih pogojev dopustno primerjalno oglaševanje.

Primerjalno oglaševanje je tako dovoljeno, če izpolnjuje naslednje pogoje (12.a člen):

- ni zavajajoče,
- primerja resnične podatke glede blaga ali storitev, ki zadovoljujejo iste potrebe ali imajo enak pomen;
- objektivno primerja eno ali več objektivnih, namenskih ali predstavitvenih lastnosti glede takega blaga, tudi cene;
- ne ustvarja zmede na trgu med oglaševalcem in konkurentom ali med blagovnimi oziroma storitvenimi znamkami, trgovskimi imeni, drugimi znaki razlikovanja, blagom ali storitvami oglaševalca in konkurentov;
- ne diskreditira ali očrni blagovnih oziroma storitvenih znamk, trgovskih imen, drugih znakov razlikovanja, storitev, dejavnosti ali položaja konkurenta;
- pri izdelkih z označbo porekla blaga v vsakem primeru obravnava izdelke z enakim poreklom;
- se nelojalno ne okorišča z ugledom blagovne oziroma storitvene znamke, trgovskega imena ali drugimi znaki razlikovanja konkurenta ali s poreklom konkurenčnih proizvodov;
- ne predstavlja blaga ali storitev kot ponaredke ali kopije blaga, ki ima zavarovano blagovno oziroma storitveno znamko ali trgovsko ime.

Vsaka primerjava, ki se nanaša na posebno ponudbo, mora jasno in nedvoumno navajati datum prenehanja ponudbe. Če ponudba še ni pričela veljati, mora navajati tudi datum začetka, v katerem se uporablja posebna cena ali drugi pogoji. Primerjava mora navajati, da posebna ponudba velja le za omejene količine blaga in storitev.

Pomembna novost je določilo, ki razširja uporabo poglavja ZVPot o oglaševanju tudi na oblike oglaševanja, ki niso namenjene potrošnikom (12.č člen).

Razširjen je krog upravičencev, ki lahko sprožijo postopek za presojo ali je oglaševanje nedostojno oziroma zavajajoče. Po noveli zakona lahko postopek sproži poleg državnega organa in organizacije potrošnikov tudi posamezni potrošnik, na svojo pobudo pa lahko mnenje poda tudi stanovsko združenje oglaševalcev.

Slovenska oglaševalska zbornica je že doslej presojala pobude oz. pritožbe, ki so jih v zvezi z oglaševanjem nanjo naslavljali posamezni potrošniki. Odločitve o teh postopkih so objavljene na spletni strani SOZ.¹⁷

Sodišče ali organ pred katerim teče postopek, ki se nanaša na oglaševanje, lahko od oglaševalca zahteva, naj predloži dokaze o resničnosti svojih oglaševalskih trditev, pri

¹⁷ URL: <http://www.soz.si>

primerjalnem oglaševanju pa, da mora predložiti dokaze v roku, ki ne sme biti daljši od osmih dni.

Če oglaševalec takšnih dokazov ne predloži ali če predloži pomanjkljive dokaze, velja, da trditve, v katerih so navedena domnevana dejstva, niso točne.

Zadnja določba lahko povzroči velike preglavice oglaševalcem kozmetičnih izdelkov, ki v oglasnih sporočilih obljublajo čudežne učinke svojih preparatov (odpravo plešavosti in ponovno rast las, zmanjšanje gubic za 42 odstotkov in podobno).

Zaradi uskladitve z direktivo 97/55/EC je bila v 66. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu potrošnikov sprejeta tudi določba o razveljavitvi določbe Zakona o varstvu konkurence, ki v 13. členu (tretji odstavek, druga alineja) prepoveduje primerjalno oglaševanje.

5.1.1 Primer obravnave domnevno zavajajočega oglaševanja

Tržni inšpektor je po anonimni prijavi potrošnika obravnaval družbo s področja telekomunikacij, ker naj bi zavajajoče oglaševala novo storitev. Predstavitev ni imela značaja klasičnega oglasnega sporočila, pač pa je v obliki novinarskega prispevka natančno opisovala uporabo mobilnega telefona za plačilo storitve (plačilo opravljenega nakupa na prodajnem avtomatu). Kršitev ZVPot. naj bi družba zagrešila s tem, da je v tiskani publikaciji, ki je namenjena seznanjanju uporabnikov mobilnih telekomunikacijskih storitev z novostmi, navedla, da bo mogoče uporabljati storitev od določenega dne dalje v vseh prodajnih centrih družbe.

Zaradi tehtnih tehničnih razlogov to dejansko ni bilo mogoče. Za postavitev prodajnih avtomatov bi bilo potrebno v nekaterih centrih izvesti manjše gradbene posege na instalacijah, za to pa bi bila potrebna upravna dovoljenja in dovoljenja oz. soglasja (so)lastnikov objektov (v konkretnem primeru tudi zavoda za spomeniško varstvo), ki jih ni bilo mogoče pridobiti pravočasno.

V napovedanem terminu je storitev brezhibno delovala na prodajnih mestih, kjer ni bilo težav s priključitvijo prodajnih aparatov. Tržni inšpektor je ocenil, da gre v navedenem primeru za zavajajoče oglaševanje, ker prodajni aparati niso bili nameščeni na vseh napovedanih lokacijah.

Seveda je prijavi sodniku za prekrške sledila pritožba z naslednjo utemeljitvijo:

1. V konkretnem primeru nikakor ni šlo za zavajajoče oglaševanje, še več: v opisanem primeru ni zaslediti nobenega od elementov, ki definirajo zavajajoče oglaševanje po ZVPot. Zavajajoče oglaševanje je v ZVPot. definirano kot »vsako oglaševanje, ki na kakršenkoli način, vključno s predstavitvijo blaga in storitev, zavaja ali utegne zavajati potrošnika, ki mu je oglaševanje namenjeno ali ga lahko doseže in ki bi zaradi svoje zavajajoče narave verjetno vplivalo na ekonomsko obnašanje potrošnika ali ki iz

enakih razlogov škodi ali bi verjetno škodilo konkurentom. Zavajajoče oglaševanje je zlasti oglaševanje, ki izkorišča ali bi lahko izkoriščalo potrošnikovo neizkušenost in neznanje v dobičkonosne namene, ki vsebuje nejasnosti, čezmerna pretiravanja ali druge podobne sestavine, ki potrošnika zavajajo ali bi ga lahko zavajale.” (12. b člen)

2. Predmet oglaševanja¹⁸ je bila nova storitev operaterja, ki je bila opisana natančno, v razumljivem jeziku in strokovno korektno. Lokacija ali morebitna sprememba lokacije prodajnih aparatov, na katerih je bilo mogoče plačilo z mobilnim telefonom, za samo storitev ni bila bistvena.
3. Družba, domnevna kršiteljica, je uporabnikom storitev omogočila v napovedanem terminu.

Primer še ni zaključen, zato o izidu ne morem poročati.

5.2 Odgovornost za izdelek

Direktiva 85/374 se nanaša na odgovornost proizvajalca za škodo, ki jo povzroči napaka na njegovem proizvodu, in ta se nanaša na osebno škodo (smrt ali telesna poškodba) ter na škodo na drugi stvari, če ta presega vrednost 500 ECU, pod pogojem da je oškodovanec stvar uporabljal pretežno za osebno uporabo in je stvar temu tudi namenjena.

Po 6. členu direktive za napako šteje, če varnost proizvoda ni takšna, kot jo je mogoče upravičeno pričakovati ob upoštevanju vseh okoliščin, zlasti predstavitve, razumne predvidljive dobe uporabnosti in časa, ko je bil proizvod dan na trg. Direktiva je namenjena zagotovitvi varstva oškodovancev, vsebuje pa tudi nekatere določbe v korist proizvajalca proizvoda z napako.

Proizvajalec pod določenimi pogoji ne odgovarja za škodo (čl. 7), in sicer:

- če dokaže, da stvari ni dal v promet, ali
- da jo je izdelal v skladu z obveznimi standardi, ali
- da svetovna raven znanosti v času, ko je bil proizvod dan v promet, ni bila takšna, da bi bilo napako mogoče odkriti.

Rok odgovornosti je omejen. Proizvajalec odgovarja za škodo, ki nastane v 10 letih, odkar je dal proizvod v promet (čl. 11), oškodovanec pa mora zahtevke uveljavljati v zastaralnem roku 3 let od nastanka škode (čl. 10).

Vsebina direktive je bila delno že vključena v ZVPot iz leta 1998. Določbe o odgovornosti proizvajalca so vsebovane v členih 4 do 11. Odgovornost proizvajalca v razmerju do oseb, ki

¹⁸ V bistvu je šlo v obravnavanem primeru za novinarski prispevek in ne klasično oglaševanje.

niso potrošniki, v Sloveniji sicer ureja že Obligacijski zakonik (Ur.l.RS, št. 83/2001), ki po vsebini ni v celoti usklajen s to direktivo.

Zaradi uskladitev z direktivo so bile potrebne naslednje dopolnitve ZVPot:

- dodati je bilo potrebno razbremenilno določbo glede proizvodov, ki jih „podjetje ni izdelalo za prodajo ali kakršnokoli drugo obliko distribucije v ekonomske namene niti ga ni izdelalo ali dalo v promet v okviru svoje dejavnosti“ (10. člen),
- razširiti pravice iz tega poglavja tudi na osebe, ki po zakonu ne štejejo za potrošnike (11.a člen).

5.3 Pogodbeni pogoji

Pravo prepušča strankam avtonomijo pri sklepanju pogodb, pri tem pa poskuša preprečiti, da bi ekonomsko in strokovno močnejša pogodbeni stranka zlorabila načelo enakopravnosti in avtonomije in šibkejši stranki vsilila določbe, ki bi bile zanjo neupravičeno stroge, nepošteno ali škodljive.

Vprašanje nepoštenih pogodbenih pogojev je za potrošnike predvsem pomembno pri sklepanju pogodb, ki vsebujejo splošne pogoje poslovanja, saj se ti ponavadi uporabljajo za veliko število potrošnikov (bančne storitve, zavarovalništvo), praviloma se uporabljajo na področjih, kjer potrošniki nimajo možnosti izbire med ponudniki (telekomunikacijske storitve, oskrba z energijo in vodo in druge). Ker je pogodbeni vsebina določena vnaprej, potrošniki nimajo možnosti vplivati nanjo.¹⁹

V splošnih pogojih poslovanja bo praviloma ekonomsko močnejša in tudi strokovno in pravno bolj podkrovana stranka potrošniku najpogosteje poskušala vsiliti manj ugodne pogoje, ki:²⁰

- zmanjšujejo odgovornost podjetja za blago ali storitev;
- nalagajo ravnanje, ki ga povprečen uporabnik težko opravi (npr. zapisnik ob nastanku škode);
- uporabniku zmanjšujejo možnost ugovorov zaradi napak ali količine;
- določajo kratke roke za ugovore;
- določajo pristojnost sodišča v državi, kjer ima podjetje sedež.

Direktiva 93/13 Evropskega Sveta in Evropskega parlamenta prepoveduje uporabo nepoštenih pogodbenih pogojev in v prilogi našteva primere tipičnih pogodbenih klavzul, ki v pogodbah veljajo za nepošteno.

¹⁹ Zabel, 1999, str. 482 do 488

²⁰ Zabel, 1987, str. 355

Primarna cilja direktive 93/13 sta:

- zagotavljanje skupnega trga in
- bolj učinkovito pravno varstvo potrošnikov na področju sklepanja pogodb s standardno vsebino (oz. splošnimi pogoji poslovanja).

3. člen direktive določa, da se z vidika nepoštenosti presojujejo le tista določila pogodb, ki niso bila individualno dogovorjena.

- določajo pristojnost arbitraže v strokovnem gospodarskem združenju, ki je samo sprejelo splošne pogoje poslovanja.

Namen direktive je torej varovati potrošnika pred poskusi podjetij, da si z vnaprej določenimi splošnimi pogoji pogodbenega razmerja poskušajo zagotoviti močnejši položaj.

Varstvo pravic potrošnikov obsega poleg presojanja (ne)poštenosti splošnih pogojev poslovanja (oz. tistih pogojev, ki niso bili individualno dogovorjeni) tudi razlago nejasnih določil pogodb. V skladu s 5. členom direktive nejasna pogodbeno določila razlagajo v korist potrošnika.

Direktiva v 6. členu predvideva tudi institut delne ničnosti pogodb, v primerih, ko to možnost dopuščajo nacionalne zakonodaje. S stališča varstva potrošnikov je izjemno pomembno določilo, da pogodba lahko ostane v veljavi kljub ničnosti določenih nepoštenih pogojev pogodbenega razmerja (prvi odstavek 6. člena direktive).

Drugi odstavek 6. člena direktive je preventivne narave. Države članice naj z nacionalnimi predpisi preprečijo, da bi potrošniki z izbiro prava, ki naj se uporabi za presojanje pogodbe, izgubili obseg pravnega varstva, predvidenega z direktivo. Namen določila je sicer jasen – zagotoviti kar najvišjo stopnjo pravnega varstva potrošnika, vendar pa je ta določba direktive hkrati v nasprotju z načelom avtonomije strank.

Besedilo direktive od držav članic zahteva, naj v nacionalnih zakonodajah uredijo možnost opustitvene organizacijske tožbe, katere namen je zagotoviti pravočasno (takojšnje) in dokončno varstvo interesov potrošnikov. Kršitelj je pozvan, naj preneha z uporabo nepoštenih pogodbenih pogojev. (7. člen)

Opustitvena tožba je razen proti individualnim kršiteljem direktive lahko naperjena tudi proti več kršiteljem ali gospodarskim interesnim združenjem, ki uporabljajo enake (ali podobne) nepoštene splošne pogodbeno pogoje. Direktiva 93/13 takšen način varstva predvideva le kot možnost, ki se lahko uveljavi le v primeru, če je to v skladu z nacionalno zakonodajo.

Zahteva po minimalni harmonizaciji dopušča državam članicam, da v nacionalne zakonodaje vgradijo višjo stopnjo pravnega varstva potrošnikov. Tako je ravnala večina držav EU.

Številne države, med njimi Avstrija, Nemčija in Nizozemska, so razširile pravno varstvo v primeru nepoštenih pogodbenih pogojev tudi na kupce, ki niso potrošniki.²¹

ZVPot ureja področje nepoštenih pogodbenih pogojev v členih 22 do 24. V 22. členu razširja obseg varstva potrošnikov v primeru uporabe nepoštenih pogojev poslovanja, tako da velja za vsa pogodbeno določila, ne le za splošne pogoje poslovanja ali formularne pogodbe, in ne le za tista določila pogodb, ki niso bila individualno dogovorjena. Pogodbeni pogoji potrošnika zavezujejo le, če je bil potrošnik pred podpisom z njimi v celoti seznanjen. Pomembno je določilo 5. odstavka citiranega člena, ki določa, da je treba nejasna določila razlagati v korist potrošnika.

V 23. členu ZVPot prepoveduje uporabo pogodbenih pogojev, ki so nepošteni do potrošnika, določena je tudi sankcija za primer uporabe nepoštenih pogodbenih pogojev - takšna določila so nična.

24. člen ZVPot v prvem odstavku našteva pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da določene pogoje v pogodbah lahko označimo kot nepoštene:

- v škodo potrošnika povzročijo znatno neravnotežje v pogodbenih pravicah in obveznostih strank ali
- povzročijo, da je izpolnitev pogodbe neutemeljeno v škodo potrošnika ali
- povzročijo, da je izpolnitev pogodbe znatno drugačna od tistega, kar je potrošnik utemeljeno pričakoval ali
- nasprotujejo načelu poštenja in vestnosti.

Kadar je izpolnjen kateri koli od zgoraj navedenih pogojev, štejejo za nepoštene pogodbene pogoje, naslednje določbe:²²

- po kateri lahko podjetje odstopi od pogodbe v vsakem primeru;
- s katero se potrošnik odpove pravici do uveljavljanja določenih ugovorov (npr. ugovor zaradi ničnosti, spodbojnosti, neizpolnitve ali nepravilne izpolnitve pogodbe);
- po kateri cena ni določena ali ni dovolj določena;
- ki izključuje odgovornost za škodo, ki jo je podjetje ali oseba, za katero je podjetje odgovorno, povzročila namenoma ali iz malomarnosti;

²¹ Hondius, 1998, str. 2

²² 3. odstavek 24. člena ZVPot

- s katero si podjetje zagotovi neprimerno dolg rok za izpolnitev potrošnikovega naročila;
- s katero se podjetju dovoljuje, da enostransko spremeni pogodbene pogoje, ki so bistveni za pogodbeno razmerje;
- po kateri si podjetje pridrži pravico odločati, ali je dobavljeno blago v skladu s pogoji iz pogodbe;
- s katero se določi pogodbeno kazen v korist podjetja;
- s katero lahko podjetje prenese svoje pogodbene obveznosti na tretjo osebo, ki v pogodbi ni bila navedena po imenu;
- s katero se na potrošnika prenese dokazno breme, ki ga po veljavnem pravu nosi podjetje;
- ki izključuje ali omejuje odgovornost podjetja za primer smrti ali poškodb potrošnika, ki so posledica dejanja ali opustitve podjetja;
- ki od potrošnika zahteva plačilo nesorazmerno visokega nadomestila v primeru, ko potrošnik ne izpolni svojih pogodbenih obveznosti;
- ki podjetju omogoča, da brez primernega odstopnega roka odstopi od pogodbe, sklenjene za nedoločen čas;
- ki podjetju omogoča, da enostransko in brez navedbe razlogov spremeni lastnosti blaga ali storitev, ki so predmet pogodbe;
- ki podjetju omogoča, da ceno blaga ali storitev določi ali zviša ob dobavi, potrošniku pa ne daje možnosti odstopa od pogodbe, če je tako določena cena previsoka glede na ceno, dogovorjeno ob sklenitvi pogodbe;
- ki podjetju daje izključno pravico razlage pogodbenih določil;
- ki potrošnika zavezuje k izpolnitvi vseh pogodbenih obveznosti tudi v primeru, ko podjetje ne izpolni svojih pogodbenih obveznosti;
- ki omejuje ali izključuje potrošnikove pravice do pravnega varstva, zlasti še določbe, ki potrošniku omejujejo dostop do dokaznega gradiva;
- ki daje podjetju pravico do podaljševanja pogodbe sklenjene za določen čas, kadar je rok, v katerem lahko potrošnik izrazi željo, da ne bo podaljšal pogodbe, nerazumno kratek;
- ki omejuje obveznost podjetja, da spoštuje obveznosti, ki so jih prevzeli njegovi zastopniki.

Področje varstva potrošnikov ni urejeno le v temeljnem zakonu (ZVPot) – posredno se ga dotikajo tudi določbe OZ v zvezi s splošnimi pogoji poslovanja, formularnimi, standardnimi pogodbami in razlago nejasnih pogodbenih določil.

Slovenska zakonodaja je bila do sprejetja novele ZVPot delno usklajena z zahtevami Direktive 93/13 o nepoštenih pogodbenih pogojih v potrošniških pogodbah. Ustrezno je bilo urejeno področje razlage nejasnih pogodbenih določil (85.člen OZ), sankcije ničnosti v primeru uporabe nepoštenih splošnih pogojev poslovanja ali določil v formularnih pogodbah (121/2. člen OZ). 88. člen OZ predvideva tudi delno ničnost pogodbe: nepoštena pogodbeno določila so nična, pogodbeno razmerje pa velja naprej, kar je s stališča pravnega varstva potrošnika izjemno pomembno.

5.4 Prodaja blaga in opravljanje storitev

Bistvena dopolnitev ZVPot v poglavju Prodaja blaga in opravljanje storitev se nanaša na uskladitev z direktivo 99/44/EC, ki jo bom obravnavala v posebni točki. Spremenjeni sta še dve določbi v tem poglavju, ki pa nista povezani z usklajevanjem zakona z evropskim pravnim redom.

5.4.1 27. a člen – dopolnitev ZVPot

Zgolj v ponazorilo, kako se lahko v procesu sprejemanja zakonodaje bistveno spremeni vsebina in namen člena, navajam dopolnitev ZVPot s 27. a členom, ki ureja višino stroškov opomina, in ki določa:

»Ne glede na splošna pravila o obligacijskih razmerjih se v primeru zamude pri plačilu s strani potrošnika kot pogodbene stranke, ne sme dogovoriti uporabe višjih zamudnih obresti, kot jih določa zakon.

Stroški opomina, ki ga izda podjetje v primeru zamude plačila potrošnika kot pogodbene stranke, ne smejo presegati dejanskih stroškov izdelave in pošiljanja opomina, hkrati pa tudi ne višine zamudnih obresti.«

Drugi odstavek citiranega člena torej omejuje višino zamudnih obresti tako z dejanskimi stroški izdelave in pošiljanja opomina kot tudi z višino zamudnih obresti.

V prvotnem predlogu zakona so bili stroški opomina omejeni z višino zamudnih obresti.²³ Kot je v obrazložitvi zapisal predlagatelj zakona, je bil novi člen predlagan tudi z namenom, »da se prepreči zaračunavanje nesorazmerno visokih stroškov opominov, katere mora potrošnik plačati, saj nemalokrat stroški opomina presegajo stroške zamudnih obresti.«²⁴ Neureditev bi

²³ »Stroški opomina, ki ga izda podjetje v primeru zamude plačila potrošnika kot pogodbene stranke, ne smejo presegati višine zamudnih obresti.«

²⁴ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu potrošnikov (ZVPot – A)

po njegovem mnenju »predstavljala pravno praznino, ki bi jo podjetja lahko izkoristila v dobičkonosne namene in s tem v škodo potrošnikov.«

Po mnenju Zakonodajno pravne službe Državnega zbora k predlogu ZVPot bi prav takšna ureditev podjetjem omogočala, da bi zaračunavala stroške opomina do višine zamudnih obresti, tudi ko bi bil znesek zamudnih obresti zelo visok, to pa bi bilo v nasprotju z namenom predlagatelja zakona. Zato je namesto tega predlagala omejitev glede na dejanske stroške izdelave in pošiljanja opomina.

Amandma²⁵, ki je bil vložen neposredno ob sprejemanju zakona, je v ta člen vgradil obe omejitvi.

Posledice te določbe je treba obravnavati v kontekstu celotnega besedila ZVPot. Ta je bil namreč dopolnjen tudi v tretjem členu,²⁶ s čimer je želel predlagatelj zagotoviti potrošnikom varstvo pri pogodbah o zagotavljanju javnih storitev in dobrin v primeru, ko potrošnik zamudi z izpolnitvijo obveznosti, ta pa določa:

»Če potrošnik pri pogodbah o zagotavljanju javnih storitev in dobrin zamudi z izpolnitvijo obveznosti, ga mora upnik s pisnim opominom pozvati k izpolnitvi obveznosti in mu določiti naknadni rok za izpolnitev, ki ne sme biti krajši od 15 dni, če drug zakon ne določa daljšega roka. Pred iztekom dodatnega roka za izpolnitev upnik ne sme prekiniti zagotavljanja javne storitve ali dobrine.«

V praksi to pomeni, da v primeru, ko dolgovani zneski ne presegajo nekaj tisoč tolarjev ali celo 50.000 tolarjev, dejanskih stroškov obveznega pošiljanja opominov potrošnikom sploh ni mogoče zaračunati.

V tabeli 1 navajam nekaj primerov za ponazoritev.

Tabela 1: Izračun zamudnih obresti

Dolgovani znesek v SIT	Zamudne obresti v SIT
3.000,00	10,39
5.000,00	17,32
20.000,00	69,28
50.000,00	173,21

Vir: lastni izračun

Izračun zamudnih obresti sem opravila na spletnem portalu pinkponk.com družbe Mobitel in na osnovi objavljenih podatkov Banke Slovenije. Pri tem sem predpostavila, da podjetje

²⁵ Amandma so vložile poslanske skupine vladne koalicije.

²⁶ nov drugi odstavek

pošlje potrošniku opomin 7 dni po preteku roka za plačilo računa (za obdobje 20. 6 do 27. 6. 2003).

5.4.2 30. člen – črtanje drugega odstavka

Z zadnjo novelo ZVPot v letu 2002 je bil na temelju določbe 22. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu potrošnikov (ZVPot-A) črtan drugi odstavek 30. člena, ki določa:

»Podjetje, ki prodaja blago, ki mu bo v kratkem potekel rok uporabnosti, mora tako blago fizično ločiti od redne prodaje drugega blaga in vidno opozoriti, da gre za prodajo blaga, ki mu bo v kratkem potekel rok uporabnosti.«

Predlagatelj sprememb zakona je v obrazložitvi pritrdil Združenju za trgovino pri GZS²⁷, da določilo ni potrebno, saj je že z označevanjem roka uporabnosti dosežen namen zaščite potrošnikov brez dodatnih stroškov, ki bi bremenili trgovce, posredno pa tudi potrošnike. Zaradi pomanjkljive in ne dovolj jasne formulacije je izvajanje tega določila v praksi povzročalo precej težav in nejasnosti.²⁸

S to obrazložitvijo se ne morem strinjati, saj menim, da je to eno od redkih določil novele ZVPot, (če ne celo edino), pri katerem je zakonodajalec odstopil od načela, da bo skušal ohraniti že doseženo raven varstva potrošnikov v Sloveniji.

5.5 Odgovornost za stvarne napake

Odgovornost za stvarne napake in prostovoljne garancije ureja direktiva 99/44/EC. Ureditev v nacionalnih zakonodajah je bila na tem področju zelo različna, zato direktiva državam članicam nalaga uskladitev v nekaterih bistvenih elementih sistema odgovornosti za stvarne napake in prostovoljne garancije.

Namen direktive je predvsem uskladitev zakonodaje zaradi izenačevanja konkurenčnih možnosti, saj bi različen obseg pravic potrošnikov lahko povzročil izkrivljanje konkurence.

Direktiva ureja prodajo blaga za široko potrošnjo (tudi prodajo rabljenega blaga), velja pa za vse vrste prodaje, tudi tiste ki so urejene s posebnimi predpisi kot npr. prodaja na daljavo in prodaja od vrat do vrat. Glede na predmet pogodbe so izvzete naslednje vrste prodaje: prodaja elektrike, vode in plina, če se ne ponujajo v omejeni prostornini ali določeni količini. Direktiva se tudi ne uporablja v primeru prisilne prodaje.

Države članice so morale sprejeti ustrezne predpise v skladu z 11. členom direktive 99/44/EC do 1. januarja 2002.

²⁷ Za to so si prizadevali že vse od sprejetja ZVPot v letu 1998.

²⁸ Največ težav je bilo na področju trgovine z živili, saj so za živila ti roki lahko izjemno kratki.

Bistveni problem prodajne pogodbe, ki ga napove že preambula k direktivi, je neskladnost med blagom, ki je dogovorjeno med pogodbenima strankama, in blagom, ki ga prodajalec dobavi kupcu.

Direktiva tako opredeljuje:

- kdaj ima blago napake (ni istovetno) in
- pravice in obveznosti pogodbenih strank v teh primerih.

Ciljno načelo direktive je zapisano v 2. členu in zahteva od prodajalca, da kupcu dobavi blago, ki je istovetno (skladno) s pogodbo (*conformity with the contract*).

Direktiva izhaja iz splošnega načela, da mora blago ustrezati predstavljenim lastnostim, namenu rabe, za katerega blago kupuje kupec, če prodajalcu ta namen ne more ostati neznan, ter običajni rabi. Dobavljeno blago mora biti skladno s komercialnimi opisi ter opisi v oglasih in drugih načinih tržne komunikacije. Prodajalec pa ne odgovarja za napake, ki so bile kupcu znane.

Po Direktivi lahko potrošnik v primeru neskladja uveljavlja naslednje zahtevke:

- odpravo napake ali zamenjavo stvari kot primarni sankciji (če takšna zahteva ni nemogoča ali pretirana),
- znižanje cene,
- razdor pogodbe, razen ko gre za neznatno neskladje.

Kupec lahko uveljavlja zahtevke v roku dveh let od izročitve blaga. Ko je v nacionalni zakonodaji določena obveznost grajanja napak (notifikacija), rok za to dejanje ne sme biti krajši od dveh mesecev od dneva, ko je bila napaka odkrita. (5. člen direktive)

V prvem členu direktive je garancija opredeljena kot vsaka vrsta obljube prodajalca ali proizvajalca potrošniku, da bo povrnil plačano ceno oz. zamenjal, popravil ali rešil pomanjkljivost v zvezi z blagom na kak drug način, če blago ne izpolnjuje specifikacij, navedenih v garancijski izjavi ali v oglaševanju.

Garancija obstaja kot poseben pravni institut neodvisno od odgovornosti za istovetnost oziroma stvarne napake izpolnitve, v bistvu pa tako odgovornost za napake kot garancija pokrivata iste primere. Pri tem se upravičenec avtonomno odloči, katerega od obeh institutov bo uporabil v konkretnem primeru. Po 6. členu direktive mora biti garancija izdana v pisni obliki (garancijski list), država članica pa lahko predpiše jezik, v katerem mora biti sestavljen garancijski list.

7. člen direktive prepoveduje pogodbene klavzule, ki omejujejo ali izključujejo odgovornost prodajalca glede pravic potrošnika, kot na primer videno kupljeno in podobno.

Direktiva določa minimalni standard varstva potrošnikov in države članice lahko sprejmejo zakonodajne rešitve, ki so za potrošnika ugodnejše.

5.5.1 Odgovornost za stvarne napake – ureditev v slovenski zakonodaji

Odgovornost prodajalca za istovetnost s pogodbo poznamo v slovenskem pravu kot institut odgovornosti za stvarne napake, ki je vsebinsko urejen v OZ in v ZVPot.

O stvarni napaki govorimo v naslednjih primerih:²⁹

- če stvar nima lastnosti, ki so potrebne za njeno normalno rabo ali za promet;
- če stvar nima lastnosti, ki so potrebne za posebno rabo, za katero jo kupec kupuje, ki pa je bila prodajalcu znana ali bi mu morala biti znana;
- če stvar nima lastnosti in odlik, ki so bile izrecno ali molče dogovorjene oziroma predpisane;
- če je prodajalec izročil stvar, ki se ne ujema z vzorcem ali modelom, razen če je bil vzorec ali model pokazan le zaradi obvestila.

Kot določa 460. člen OZ prodajalec ne odgovarja za napake, ki so bile ob sklenitvi pogodbe kupcu znane ali mu niso mogle ostati neznane. Z vidika potrošniškega varstva je treba posebej izpostaviti, da prodajalec odgovarja tudi za napake, ki bi jih kupec lahko opazil, če je zatrjeval, da blago nima nobenih napak.

Kupec je dolžan pregledati stvar takoj, ko je to mogoče glede na način izročitve stvari in, takoj tudi odkriti očitne napake. O teh napakah mora nemudoma obvestiti prodajalca, če je ta prisoten pri izročitvi. Če prodajalec ni prisoten, pa mu mora kupec napako sporočiti v roku osmih dni³⁰. Prodajalec odgovarja tudi za skrite napake, torej napake ki jih pri običajnem pregledu ni mogoče odkriti.³¹ OZ določa razmeroma kratek rok šestih mesecev za odgovornost prodajalca, kar je zelo kratek rok, če ga primerjamo z drugimi ureditvami. Tudi skrito napako mora kupec sporočiti prodajalcu v roku osmih dni od dneva, ko je bila napaka odkrita. Kupec in prodajalec lahko s posebnim pogodbenim določilom omejita ali celo v celoti izključita odgovornost prodajalca za stvarne napake, razen v primerih, ko prodajalec pri tem izkoristi svoj monopolni položaj ali ekonomsko neenakost.

Kot določa 468. člen OZ, lahko kupec zaradi stvarne napake v razmerju do prodajalca uveljavlja enega od naslednjih zahtevkov:

- zahteva od prodajalca, da napako odpravi ali da mu izroči drugo stvar brez napake (izpolnitev pogodbe),

²⁹ 459. člen OZ, 37. člen ZVPot

³⁰ 461. člen OZ

³¹ 462. člen OZ

- zahteva znižanje cene,
- izjavi, da razdira pogodbo.

Kupec lahko zahteva tudi odškodnino za škodo, ki je nastala zaradi napake na stvari. Pri izbiri jamčevalnega zahtevka je kupec avtonomen in ga lahko izbere brez sodelovanja prodajalca. Izjema je razdor pogodbe. Kupec lahko razdre pogodbo samo, če je najprej zahteval popravilo ali zamenjavo stvari.³²

Zahtevka za popravilo ali zamenjavo sta primarna in med seboj alternativna, zahtevka za razvezo pogodbe ali znižanje kupnine pa podredna in med seboj ravno tako alternativna. Kupec svojih pravic na podlagi 7. člena OZ, ki določa, da je prepovedano izvrševanje pravic iz obligacijskih razmerij v nasprotju z namenom, zaradi katerega je pravica z zakonom ustanovljena ali priznana, ne sme zlorabljati. Določba onemogoča uveljavljanje pretiranih ali preuranjenih zahtevkov kupca.

Podobna ureditev je bila uporabljena že v 37. členu ZVPot iz leta 1998, pri čemer so zahtevki povsem alternativni, pri izbiri pravice pa velja načelo avtonomnosti:

»Potrošnik ima v prodajalni, kjer je bilo blago kupljeno, ob morebitni napaki na blagu pravico zahtevati, da podjetje blago z napako zamenja z novim brezhibnim blagom ali vrne plačani znesek ali odpravi napako na blagu ali vrne del plačanega zneska v sorazmerju z napako. Če je napaka očitna, mora potrošnik zahtevo iz prejšnjega odstavka sporočiti podjetju v osmih dneh po prevzemu blaga, pri drugih napakah pa v enem letu po prevzemu blaga.«

Bistvene neskladnosti veljavne slovenske zakonodaje so bile torej pred sprejetjem novele ZVPot naslednje: (Rajko Knez, 2002)

- pomanjkljiva definicija stvarne napake;
- odnos med popravilom in zamenjavo kot primarno in sekundarno sankcijo;
- prekratek rok za notifikacijo napake (8 dni), medtem ko direktiva predlaga ukinitve notifikacije ali vsaj dvomesečni rok;
- prekratek rok za odgovornost za skrite napake (1 leto), direktiva pa določa rok 2 leti;
- možnost omejitve ali izključitve odgovornosti za stvarne napake, kar direktiva izrecno prepoveduje.

Zaradi uskladitve z direktivo EC 99/44 so bistveno spremenjeni in dopolnjeni 37. do 39. člen ZVPot. Pri tem je treba opozoriti, da so bile te dopolnitve umeščene v ZVPot in veljajo le za potrošniško prodajo, medtem ko za vse druge tipe prodajnih pogodb ostane v veljavi dosedanja ureditev, kot je določeno v OZ.

³² 469. in 470. člen OZ

Obseg pravic, roki in načini za uveljavljanje pravic, ki jih ZVPot zagotavlja potrošnikom iz naslova stvarnih napak, se bistveno razlikujejo od obsega pravic iz naslova stvarne napake po OZ, ki se nanaša na zakonsko ureditev poslovanja s pravnimi osebami.

Medtem ko direktiva obravnava izključno blago in neskladnost stvari, pa ZVPot v 38. členu razširi uporabo tudi na področje opravljanja storitev:

“Potrošnik ima pravico, če je bila storitev opravljena nepravilno, od podjetja zahtevati, da odpravi pomanjkljivosti pri opravljeni storitvi ali vrne del plačanega zneska v sorazmerju s pomanjkljivostjo pri opravljeni storitvi ali ponovno opravi storitev ali vrne plačani znesek.

Roki, ki so določeni za odgovornost prodajalca za stvarne napake, se smiselno uporabljajo tudi za izvajalca storitve, če s posebnim zakonom ni določen daljši rok.“

Potrošnik pri uveljavljanju teh pravic ni v enakem položaju kot v primeru stvarne napake na blagu, saj zaradi narave različnih storitev ni mogoče vedno uveljavljati alternativnih zahtevkov. Pogosto je možno in smiselno uveljavljati le en sam zahtevek, ki pa še ne pomeni dejansko ustreznega nadomestila (npr. znižanje cene, kadar gre za neustrezno turistično storitev).

Predvsem pa se mi zdi problematična uporaba rokov, pri čemer postavlja zakon tudi izvajalce storitev v povsem neenakovreden položaj. Številna pomembna področja (med njimi telekomunikacije, oskrba z energijo, komunalne storitve) so urejena s posebno zakonodajo, v kateri so določeni tudi postopki in pravila o pritožbah zaradi neustreznih storitev, ki jih morajo podjetja podrobno opredeliti v splošnih pogojih poslovanja z uporabniki. Citirani člen pomembno posega na ta področja.

5.5.2 Garancija za brežhibno delovanje stvari – ureditev v slovenski zakonodaji

Ureditev garancij za brežhibno delovanje stvari je v slovenskem pravu povsem izenačena z direktivo, v nekaterih rešitvah pa je celo strožja. Obravnavana je v dveh zakonih (OZ in ZVPot), ureditev v obeh pa velja za poslovanje podjetij s potrošniki in kupci, ki niso potrošniki.

Bistvene določbe ZVPot v poglavju o garanciji za brežhibno delovanje stvari (čl. 15 b do 21) so naslednje:

Nekatere obveznosti podjetij, ki naj bi bile urejene v podzakonskih predpisih, pa ti niso bili sprejeti, so po novem urejene v tem zakonu. Obveznosti iz tega poglavja zakon nalaga tudi prodajalcem rabljenega blaga, garancijski rok pa je v tem primeru lahko krajši od enega leta. Določa obvezno izročitev garancijskega lista, navodil za sestavo in uporabo izdelka in enotno ureditev vsebine garancijskega lista (dodatno še: navedbo najkrajšega garancijskega roka in čas po preteku proizvodnje, v katerem proizvajalec zagotavlja vzdrževanje izdelka). Zagotavljanje nadomestnega izdelka za čas popravila ni obvezno, potrošnik pa ima v tem primeru pravico do povračila škode.

Določen je tudi 45 dnevni skupni rok za odpravo napake. Iz obrazložitve nekaterih predlagateljev te spremembe³³ je mogoče razumeti, da naj bi se nanašal na skupni čas trajanja vseh popravil. Namen predlagateljev je razumljiv, saj so s tem želeli preprečiti neustrezno ravnanje pooblaščenih servisov v primerih, ko napake ne morejo odpraviti v roku 45 dni. Da bi se izognili zamenjavi, izdelek vrnejo pred potekom 45 dnevnega roka, ko kupec ponovno vrne izdelek v popravilo, pa se to obravnava kot nov zahtevek.

Kljub tehtnemu razlogu za uvedbo te dopolnitve, pa besedila člena ni mogoče nedvoumno razumeti. Dikcija člena namreč dopušča tudi razlago, da se skupni rok popravila nanaša na primer, ko kupec uveljavlja garancijski zahtevek pri prodajalcu, ta pa posreduje izdelek na servis.

Tudi če bi obveljala razlaga tega člena v skladu z namenom predlagatelja, menim, da tega določila v praksi ne bo mogoče vedno izvajati (npr. če kupec uveljavlja zahtevek pri različnih pooblaščenih serviserjih).

Določbo 16. člena ZVPot, po kateri je »proizvajalec dolžan zagotoviti popravilo in vzdrževanje izdelka za čas garancijskega roka oziroma njegovega podaljšanja brezplačno, po poteku le tega pa proti plačilu, tako da servis opravlja sam ali ima sklenjeno pogodbo o servisiranju z drugo osebo«, razumem kot lapsus. Za avtomobilski trg bi to pomenilo, da je redno vzdrževanje in predpisano servisiranje avtomobila v garancijskem roku, ki je pogoj za uveljavljanje garancije, obveznost garanta.

5.6 Posebne vrste pogodb³⁴

V poglavju Posebne vrste pogodbe so obravnavane pogodbe sklenjene na daljavo, pogodbe sklenjene zunaj poslovnih prostorov in pogodbe o dobavi energije in vode.

Poglavje o pogodbah sklenjenih zunaj poslovnih prostorov ureja ZVPot v členih 46 do 46 c in 47, obsega pa pogodbe o dobavi blaga ali opravljanju storitev, ki so sklenjene med srečanjem izven poslovnih prostorov podjetja ali med obiskom zastopnika podjetja na potrošnikovem domu, na domu drugega potrošnika ali na delovnem mestu potrošnika, če do srečanja ne pride na izrecno potrošnikovo zahtevo.

Z vidika obravnavane teme je v tem poglavju najpomembnejša ureditev pogodb, sklenjenih na daljavo, ki zajema tudi storitve informacijske družbe (členi 43 do 43 f).

5.6.1 Pogodbe sklenjene na daljavo

Pogodbe o prodaji blaga in zagotavljanju storitev na daljavo ureja Direktiva 97/7 EC o varstvu potrošnikov v zvezi s sklepanjem pogodb pri prodaji na daljavo.

³³ ZPS

³⁴ Juhart, 2003

Direktiva zajema pogodbe, ki se sklepajo med podjetjem in potrošnikom izključno z uporabo enega (ali več) od naštetih sredstev za komuniciranje na daljavo, in sicer:

- naslovljen in nenaslovljen tiskani material,
- standardizirana pisma,
- oglas z naročilom,
- katalog,
- telefon s posredovanjem osebe ali brez (telefon z avtomatskim odzivnikom),
- faksimilna naprava,
- radio,
- televizija,
- elektronska pošta.

Glede na posamezne vrste blaga ali storitev so v 2. členu direktive določene pogodbe, za katere ta ureditev ne velja, in sicer:

- pogodbe, ki se nanašajo finančne storitve;
- pogodbe, ki se sklepajo preko prodajnih avtomatov;
- pogodbe, ki se nanašajo na nepremičnine (razen najema);
- pogodbe, sklenjene z operaterjem preko javnega telefona;
- pogodbe, sklenjene na dražbi.

Določbe direktive, ki se nanašajo na obvezno posredovanje informacij in pravico do odstopa, se ne uporabljajo za pogodbe o prodaji stvari, namenjenih za rabo v gospodinjstvu, ki se dobavlja z redno dostavno službo (hrana, pijača in drugo blago) in pogodbe o zagotavljanju storitev prenočevanja, transporta, oskrbe in obiska prireditelj, kjer dobavitelj zagotavlja storitev na določen dan ali v določenem obdobju.

Pogodbe, ki jih zajema direktiva, morajo vsebovati naslednje obvezne elemente:

- podatke, ki identificirajo dobavitelja (firma, naslov),
- podatke o blagu oz. storitvi z navedbo cene,
- stroške dobave,
- način plačila in način dobave oziroma zagotavljanja storitve,
- obvestilo, da potrošnik lahko odstopi od pogodbe in način uveljavljanja pravice do odstopa od pogodbe,

- veljavnosti cene in najkrajše obdobje veljavnosti pogodbe, če je to glede na vsebino primerno,
- stroške uporabe sredstva za komunikacijo na daljavo.

Informacijo je treba zagotoviti na primeren način. Pri telefonski komunikaciji mora dobavitelj na začetku pogovora razkriti svojo identiteto in opozoriti, da je klic komercialne narave.

Direktiva zagotavlja potrošniku naslednje pravice:

1. Potrošnik mora najpozneje ob začetku izpolnjevanja pogodbe prejeti informacijo v pisni obliki (ali na drugem stabilnem mediju). Potrdilo mora obsegati tudi podatke o pravici do odstopa, naslovu, kjer je mogoče vložiti reklamacijo, podatke o morebitni garanciji za brežhibno delovanje stvari, morebitnem zagotavljanju popravil in vzorec sklepa o prekinitvi pogodbe, če gre za pogodbo za daljše obdobje.
2. Potrošnik ima pravico do odstopa od pogodbe brez navedbe razloga in brez škodljivih posledic v roku 7 delovnih dni. Rok se računa od dneva prejema informacije. Če informacija ni bila posredovana je rok za odstop tri mesece od dneva dobave blaga oziroma sklenitve pogodbe o zagotavljanju storitev.
3. Potrošnik nima pravice do odstopa od pogodbe pri naslednjih vrstah pogodb:
 - pri zagotavljanju storitev, če se izvrševanje začne s privolitvijo potrošnika pred potekom roka za odstop od pogodbe;
 - za blago in storitve, katerih cena je odvisna od sprememb na finančnih trgih, na katere dobavitelj ne more vplivati;
 - za blago, ki je narejeno po osebni specifikaciji potrošnika kot naročnika;
 - za avdio in video izdelke ter software, če je potrošnik odprl ovojnino;
 - za časopise, revije in periodične publikacije;
 - za loterijske lističe.

Potrošnik zaradi odstopa od pogodbe ne sme utrpeti nobenih škodljivih posledic. Če pogodba vključuje kreditni aranžma, ki ga zagotavlja dobavitelj oziroma tretja oseba na osnovi sporazuma z dobaviteljem, se pravica do odstopa nanaša tudi na kreditno pogodbo. Edini stroški, ki se lahko zaračunajo potrošniku, so stroški vračila prejetega blaga. Dobavitelj mora potrošniku vrniti tudi vsa plačila najpozneje v roku 30 dni od realizacije pravice do odstopa.

4. Rok, v katerem mora dobavitelj opraviti ali začeti z opravljanjem izpolnitve, je 30 dni, določena odstopanja pa so dovoljena glede na naravo blaga ali storitve. Če podjetje ne more izpolniti pogodbe v tem roku, mora o tem nemudoma obvestiti potrošnika in zagotoviti vrnitev vseh opravljenih plačil najpozneje v roku 30 dni.

5. Pri plačilu s kreditno kartico lahko potrošnik zahteva preklic plačila ali vračilo plačil, če je prišlo do zlorabe kreditne kartice.
6. Za uporabo avtomatičnega telefonskega odzivnika in faksimilnih naprav je potrebno posebno vnaprejšnje soglasje potrošnika.
7. Države članice lahko sprejmejo strožje zakonodajne rešitve, ki zagotavljajo večji obseg varstva.

Ureditev v ZVPot

Zaradi uskladitve ZVPot z določbami direktive 97/7 EC je bila potrebna obsežna dopolnitev 43. do 45. člena ZVPot iz leta 1998, ki je urejal le prodajo po pošti.

Predvsem je bilo potrebno odpraviti naslednja neskladja z direktivo:

1. natančneje definirati pogodbe, sklenjene na daljavo, in sredstva za komuniciranje na daljavo (43. člen);
2. določiti vrste pogodb, za katere se ta določila ne uporabljajo (43.a člen);
3. določiti obseg obveznih informacij, ki morajo biti posredovane pri vzpostavitvi tržne komunikacije med prodajalcem in potrošnikom (43.b člen);
4. določiti obvezno pisno potrditev, da je bil potrošnik seznanjen z bistveno vsebino pogodbe (43.c člen);
5. določiti pravico do odstopa od pogodbe v 15 dneh (prej 8, kar ni bilo v skladu z direktivo, ki določa 7 delovnih dni) oz. natančno določiti primere, ko pravice do odstopa ni mogoče uveljaviti (43.č člen);
6. rok za vračilo kupnine je določen strožje, (ZVPot 15 dni, direktiva 30 dni) kot zahteva direktiva, kar je dopustno (43.d člen);
7. določiti rok za izpolnitev pogodbe (43.e člen);
8. pravico do preklica plačila, če je bila v zvezi s pogodbo na daljavo zlorabljen potrošnikova plačilna kartica (43.f člen);
9. določiti obvezno vnaprejšnje soglasje potrošnika, če podjetje z njim komunicira preko komunikacijskih sredstev brez posredovanja človeka – faksimile naprave, elektronska pošta (45.a člen).

5.6.2 Pogodbe sklenjene zunaj poslovnih prostorov

Pravila, ki se nanašajo na pogodbe, sklenjene zunaj poslovnih prostorov, podrobno ureja Direktiva 85/577 (Direktiva za varstvo potrošnika v zvezi s pogodbami, sklenjenimi zunaj poslovnih prostorov). Namen direktive je varovati potrošnikove ekonomske interese pri sklepanju pogodb o prodaji blaga ali storitev, če so bile pogodbe sklenjene zunaj poslovnih prostorov podjetja med osebnim stikom potrošnika in zastopnika podjetja. Že preambula

direktive opozarja na bistveno značilnost pogodb o prodaji, ki so sklenjene zunaj poslovnih prostorov. Gre za pogodbe, ki so sklenjene na pobudo prodajalca, na katere potrošnik ni pripravljen, predvsem pa praviloma nima možnosti, da bi primerjal kakovost in ceno blaga ali storitve s ponudbo drugih proizvajalcev ali prodajalcev.

V 1. členu so podrobno našteje različice pogodb, ki jih direktiva ureja. To so pogodbe o prodaji blaga in storitev:

1. ki so sklenjene zunaj poslovnih prostorov podjetja v času ekskurzije, ki jo organizira podjetje in
2. pogodbe, sklenjene med obiskom predstavnika podjetja:
 - na potrošnikovem domu ali na domu drugega potrošnika,
 - na potrošnikovem delovnem mestu, če potrošnik ni izrecno zahteval obiska predstavnika podjetja;
 - pogodbe o prodaji blaga ali storitev, sklenjene med obiskom predstavnika podjetja, če je potrošnik zahteval obisk predstavnika podjetja v zvezi z nakupom drugega blaga ali storitev kot tistega, ki je predmet sklenjene pogodbe;
 - pogodbe o prodaji blaga ali storitev, sklenjene med obiskom predstavnika podjetja, pod pogojem da potrošnik ni vedel in ni mogel vedeti, da je prodaja blaga ali storitev, ki je predmet sklenjene pogodbe, predmet poslovne dejavnosti podjetja;
 - pogodbe, sklenjene na podlagi ponudbe potrošnika, dane v okoliščinah podobnih tistim iz prvega ali drugega odstavka tega člena, v primeru ko ponudba potrošnika ne veže do trenutka sprejema s strani podjetja.
 - pogodbe, sklenjene na podlagi ponudbe potrošnika, dane v okoliščinah podobnih tistim iz prvega ali drugega odstavka tega člena, v primeru ko je potrošnik vezan s ponudbo.

Pogodbe, za katere ureditev direktive 85/577 ne velja (3. člen), so naslednje:

- pogodbe o graditvi, prodaji in dajanju v najem nepremičnin,
- pogodbe o drugih pravicah, povezanih z nepremičninami,
- pogodbe o dobavi prehrabnih izdelkov ali pijač in drugih izdelkov, namenjenih za uporabo v gospodinjstvih,
- pogodbe o prodaji blaga ali storitev, če so izpolnjeni naslednji pogoji:
 - da je pogodba sklenjena na podlagi kataloga podjetja, ki ga je potrošnik lahko pregledal v odsotnosti predstavnika podjetja,

- izražen je namen nadaljnjih poslovnih stikov med potrošnikom in predstavnikom podjetja v zvezi s sklenjeno ali katerokoli drugo pogodbo
- katalog in pogodba izrecno opozarjata potrošnika na pravico, da v osmih dneh po prejemu blaga odstopi od pogodbe

Za pogodbe o prodaji zunaj poslovnih prostorov prav tako ne štejejo pogodbe o prodaji vrednostnih papirjev in zavarovalne pogodbe.

4. člen direktive predvideva obveznost podjetja, da potrošniku v določenem roku pošlje obvestilo, s katerim ga seznanja s pravico do odstopa od pogodbe. Rok za odstop od pogodbe ne sme biti krajši kot sedem dni po prejemu obvestila, ki ga potrošniku pošlje podjetje. Postopek v primeru odstopa od pogodbe je prepušča nacionalnim zakonodajam (5. člen).

Zaradi uskladitve z Direktivo 85/577 je bil razširjen 46. člen ZVPot z naslednjo vsebino:

- opredeljene so pogodbe, ki se obravnavajo kot pogodbe o prodaji od vrat do vrat (46. člen);
- opredeljene so pogodbe, za katere se ta določila ne uporabljajo (46.a člen);
- obveznost podjetja, da potrošniku pošlje pisno obvestilo o pravici do odstopa od pogodbe (46.b člen);
- natančneje je opredeljen postopek za uveljavljanje pravice do odstopa (46.c člen).

5.7 Prodaja na obroke

Poglavje ZVPot, ki v členih 49 do 56 ureja pravice potrošnikov pri sklepanju pogodb o prodaji blaga na obroke, se z novelo ZVPot vsebinsko ni bilo bistveno spremenilo. Na tem področju tudi ni bilo potrebno usklajevanje v smislu določil in ureditve, ki je uveljavljena v direktivah EU, vsebina členov je tudi usklajena z določbami OZ.

Ker vsebina tega poglavja neposredno ne posega na področje varstva interesov uporabnikov telekomunikacijskih storitev, je v nadaljevanju ne bom podrobneje obravnavala.

5.8 Časovni zakup stanovanjskih objektov

To področje ureja Direktiva 94/47 o varstvu potrošnikov v zvezi z določenimi vidiki pogodb o nakupu pravice do uporabe nepremičnin na podlagi časovnega zakupa.

Pogodba o časovnem zakupu nepremičnin (»timeshare property«) je pogodba, s katero potrošnik proti plačilu pridobi pravico do uporabe določenega stanovanjskega objekta ali dela objekta (npr. apartma) za določen čas v letu, in v državah EU predstavljajo pomemben segment trga nepremičnin na področju počitniških objektov. Metode poslovanja podjetij, ki so ponujala sklenitev pogodb o časovnem zakupu nepremičnin, so bile pogosto nepošteno, sklenjene pogodbe pa pogosto v škodo potrošnikom. Ponudniki so prirejali predstavitve, kjer

so potrošnikom predstavili le pozitivne vidike časovnega zakupa, zamolčali pa bistvene podatke glede dodatnih stroškov in glede pogojev uporabe. Potrošnika so ponudniki pogosto silili, da še pod neposrednim vtisom predstavitve takoj podpiše pogodbo in plača visok znesek predujma, ki mu ga pozneje, če se je odločil za odstop od pogodbe, niso vrnil.

Zato je bila leta 1994 sprejeta Direktiva št. 94/47 o določenih vidikih pogodb glede časovnega zakupa nepremičnin, države članice pa so morale zagotoviti uskladitev nacionalne zakonodaje do 26. 4. 1997. Zagotovitev pravnega varstva potrošnikov je na tem področju še bolj pomembna, saj gre za visoke denarne zneske, ki bistveno presegajo vrednosti običajnih potrošniških pogodb.

Namen direktive je zagotoviti pravno varstvo potrošnikom glede vprašanj, ki so se v praksi sklepanja teh pogodb izkazala za najbolj problematična:

- zagotoviti, da bo potrošnik pred sklenitvijo pogodbe lahko pridobil celovito informacijo o vseh elementih, bistvenih za sklenitev in izvedbo pogodbe in
- zagotoviti možnost odstopa od pogodbe (tim. "cooling off").

Direktiva v drugem členu definira pogodbe o časovnem zakupu kot vse oblike pogodb, s katerimi si potrošnik za obdobje vsaj treh let in v trajanju najmanj enega tedna v letu zagotovi pravico do časovno omejene uporabe nepremičnine.

Bistvena zahteva direktive je, da mora ponudnik sklenitve pogodbe o časovnem zakupu potrošniku še pred sklenitvijo pogodbe zagotoviti prospekt, v katerem so navedeni vsi bistveni podatki o nepremičnini, na katero se pogodba nanaša, in o stroških, povezanih z njeno uporabo. Prospekt mora biti sestavni del pogodbe, ponudnik pa lahko od pogojev, navedenih v prospektu odstopi le, če to zahtevajo razlogi, ki so zunaj njegovega nadzora, in če o tem predhodno izrecno obvesti potrošnika (čl. 3 direktive).

4. člen direktive določa, da mora biti potrošniku prospekt izročen v njegovem jeziku (če gre za uradni jezik države ES) in v jeziku države, v kateri se nahaja nepremičnina.

Druga bistvena zahteva direktive pa je zagotovitev t.i. "cooling off" obdobja, v katerem lahko potrošnik po sklenitvi pogodbe odstopi od pogodbe brez navedbe razlogov in brez finančnih obveznosti (čl. 5). Države članice morajo v zakonodaji zato zagotoviti vsaj desetdnevni rok, v katerem lahko potrošnik odstopi od pogodbe. Pogodba mora potrošnika na to možnost vedno izrecno opozoriti. Podjetje tudi ne sme zahtevati ali sprejeti plačil pred potekom roka, v katerem lahko potrošnik odstopi od pogodbe.

Namen določbe je preprečiti široko uveljavljeno prakso ponudnikov časovnega zakupa nepremičnin, ki so od potrošnikov zahtevali, da takoj ob sklenitvi pogodbe plačajo relativno visok znesek, ki ga potrošnik pozneje ni mogel zahtevati nazaj, če je želel odstopiti od sklenjene pogodbe.

Bistvena vsebina direktive je bila vključena že v ZVPot iz leta 1998 poglavju o turističnih storitvah³⁵ (bistvene sestavine in vsebina pogodbe, pravica do odstopa od pogodbe v roku 14 dni od in določba, da ni dopustno zahtevati plačila pred potekom teh rokov).

Zaradi uskladitve z navedeno direktivo je bilo potrebno v novelo ZVPot celovito vključiti prvine, ki morajo biti vsebovane v prospektu in pogodbi, določbe direktive glede odstopa od kreditnih pogodb, sklenjenih v zvezi s pogodbo o časovnem zakupu ter določb direktive o jeziku, pri čemer bodo določbe o uradnih jezikih članic uveljavljene s pristopom Slovenije v EU.

6 Varstvo potrošnikov in varstvo konkurence

6.1 Pomen in vpliv varstva konkurence na varstvo potrošnikov v Sloveniji in v Evropski uniji

Učinkovita konkurenca se dolgoročno odraža v pozitivnih učinkih za potrošnika, vendar pa varstvo potrošnikov samo po sebi ni primarni cilj konkurenčnega prava. Ta je definiran zelo jasno in določno, to je varstvo konkurence in ne konkurentov ali potrošnikov ali nekih drugih (nacionalnih, sektorskih in podobnih) interesov. (Plahutnik, 2001, str. 1203)

Na drugi strani pa so pravila o varstvu potrošnikov v EU zelo natančno definirana in so neposredno namenjena dvigovanju ravni varstva potrošnikov, posredno pa so pomembna tudi za konkurenco, saj neenotna zakonodaja držav članic ne omogoča enakopravne konkurence konkurenčnih ponudnikov na različnih trgih. (Juhart, 2001, str. 1221)

Čeprav varstvo potrošnikov ni temeljni cilj politike zagotavljanja konkurence, se prav na tem področju konkurenčne razmere močno odražajo. Še posebej to velja za področja, ki so tradicionalno monopolna oz. na katerih je konkurenca med podjetji na trgu zelo omejena, kot so oskrba z energijo in vodo in poštne in telekomunikacijske storitve.

V razmerju do teh ponudnikov je položaj potrošnikov posebej občutljiv, saj se pri zagotavljanju eksistenčno in civilizacijsko nepogrešljivih storitev in dobrin praviloma soočajo z enim samim podjetjem brez možnosti vplivanja na kakovost in obseg storitev in brez možnosti izbire dobavitelja glede na ceno storitev.

Kot primarne potrebe in interese potrošnikov v razmerju do ponudnikov javnih storitev Simpson, podpredsednik National Consumer Council iz Londona, našteva naslednje:

- dostop do storitev po dostopnih cenah,
- zanesljivost in varnost zagotavljanja storitev,

³⁵ 59. in 60. člen

- zanesljivi in primerni standardi storitev,
- enakovredno (pravično) obravnavanje posameznih potrošnikov in skupin potrošnikov,
- pregledno in učinkovito določanje cen in standardov storitev,
- možnost izbire, kjer je to uresničljivo;
- dostopnost do informacij o cenah, pogojih dobave in standardih kakovosti posameznih storitev,
- dostopnost do pravičnih pritožbenih postopkov in nadomestil za neustrezne storitve,
- pravica do zastopanosti potrošnikov, ki zagotavlja, da potrošniki lahko izražajo svoja stališča in interese.

Zaradi zaščite teh interesov potrošnikov je zakonska ureditev na omenjenih monopolnih področjih nujna, zlasti ko gre za nadzor cen, standardov kakovosti storitev, dostopa do informacij in reševanja sporov.

S stališča konkurence je pomembno predvsem zagotavljanje enakih možnosti za vse subjekte, ki nastopajo na določenem trgu. Konkurenca pa ni le ravnanje posameznega tržnega udeleženca, ampak tudi odnos med njimi. (Zabel, 1999, str. 77)

Razmerja med konkurenti se na nastajajočih trgih, kakršni nastajajo v procesu deregulacije in liberalizacije tradicionalno monopolnih sektorjev, šele vzpostavljajo. Da bi zagotovile doseganje poglobitnega cilja reforme trga – večjo gospodarsko učinkovitost, se države aktivno vključujejo v te procese:

- na eni strani prek organov, ki opravljajo nadzor nad konkurenčnostjo in
- prek sektorskih regulatorjev, ki urejajo razmerja znotraj določenega sektorja.

Pristojnosti obeh (konkurenčnega in sektorskega regulatorja) se deloma prekrivajo, ko gre za zagotavljanje spoštovanja pravil konkurence in zagotavljanje pogojev za večjo ekonomsko učinkovitost znotraj sektorja.³⁶

Seveda pa imajo v procesu liberalizacije trga sektorski regulatorji bistveno širše pristojnosti in odgovornosti, povezane z odpravo anomalij in motenj na trgu (omogočanje dostopa manjših podjetij do trga, zagotavljanje uravnoteženega regionalnega razvoja in podobno).

V sodobni gospodarski praksi so se nove ekonomije, ki kot komunikacijsko sredstvo uporabljajo elektronske komunikacije, že široko uveljavile. Zaradi večje učinkovitosti so

³⁶ Kavčič, 2002, str. 1503

stroški poslovanja nižji. Internet omogoča večjo preglednost in hiter dostop do številnih informacij.

Če za mnoge udeležence na trgu pomeni nove poslovne priložnosti, pa je za številne druge resna grožnja.

Internetno poslovanje spreminja tržne funkcije, saj zmanjšuje ali celo povsem odpravlja trgovanje prek vmesnikov (zastopnikov, distributerjev ali posrednikov), potrošniku pa omogoča tudi bistveno večjo izbiro.

Na področju internetnega poslovanja so se uveljavile nekatere prakse, ki bi jih lahko šteli za prepovedane po ZPOMK: omejevanje, izkrivljanje konkurence, možnost zlorabe prevladujočega položaja.³⁷

Ob nesporno številnih prednostih in blagodejnih vplivih na konkurenco pa internet odpira tudi številna vprašanja v zvezi s klasičnim pojmovanjem konkurence. Osnovni problem se pojavi že pri definiranju konkurence in relevantnega geografskega trga, ki na področju internetnega poslovanja dobiva povsem nove razsežnosti. Internet predvsem ustvarja vzporedne trge in s tem podvaja tradicionalne trge, ob čemer se zastavlja vprašanje ali je internet samostojni trg ali le segment relevantnega trga.

7 Varstvo uporabnikov telekomunikacijskih storitev

EU je začela oblikovati skupno politiko na področju telekomunikacij po letu 1987, da bi nadomestila zaostanek na tem področju za ZDA in Japonsko. Liberalizacija področja in preoblikovanje tradicionalno monopolnih nacionalnih telekomunikacijskih trgov pa je bil (drugače kot v Ameriki) dolgotrajen proces, ki se je za večino držav EU končal 1. januarja 1998.

Kot povzeman po Bangemannovem poročilu,³⁸ je bila za nastajanje novih liberaliziranih trgov ključnega pomena sprememba predpisov, ki je dopuščala polno konkurenco. To je omogočilo ugodne razmere za mobilizacijo zasebnega kapitala, potrebnega za inovacije, rast in razvoj.

Za proces liberalizacije telekomunikacijskega sektorja sta bila ključna ukrepa odprava monopolov na področju infrastrukture in storitev ter odprava nekomercialnih političnih bremen in proračunskih omejitev, s katerimi so bila obremenjena telekomunikacijska podjetja.

Sodobno pravo telekomunikacij sledi dvema temeljnima ciljema:³⁹

³⁷ Grilc, 2002, str. 1476

³⁸ Ta priporočila so bila temelj za liberalizacijo in oblikovanje skupnega telekomunikacijskega trga EU.

³⁹ Makarovič, 2001, str. 20

1. vzpostavljanje in varovanje konkurence na trgu telekomunikacij s preprečevanjem protikonkurenčnih dejanj oziroma ravnanj in
2. varovanje javnega interesa na področju telekomunikacij (upravljanje javnih dobrin, npr. radiofrekvenčnega spektra in zagotavljanje univerzalnih storitev)

Tem načelom je sledilo tudi pravo telekomunikacij EU, ki je temeljilo na ONP (Open Network Provision) direktivah, katerih cilj je bil zagotavljanje dostopa do omrežij pod poštenimi, razumnimi in nediskriminatornimi pogoji.⁴⁰

Evropska strategija na področju telekomunikacij je zavezujoča tudi za Slovenijo. 25. julija 2003 je bil v EU uveljavljen nova pravna ureditev elektronskih komunikacij, ki jo sestavlja 5 direktiv, katerih namen je povezati in poenotiti pravno ureditev na tem področju v EU. Zato bo potrebno ZTel, ki je bil v Sloveniji sprejet v letu 2001 (in je bil v tem času usklajen z evropskim pravnim redom), še pred vstopom v EU, maja 2004, uskladiti z novo ureditvijo.

7.1 Varstvo uporabnikov telekomunikacijskih storitev, kot je urejeno v Zakonu o telekomunikacijah in podzakonskih predpisih

Pri pripravi in sprejemanju zakona o telekomunikacijah v Sloveniji je zakonodajalec sledil enakim ciljem in načelom, kot izhajajo iz pravne ureditve EU.

Cilj Ztel – 1 je naveden v 2. členu: omogočiti konkurenco in zagotoviti zanesljive telekomunikacijske storitve, zagotoviti dostop do univerzalnih telekomunikacijskih storitev po dostopni ceni in pravno zavarovati interese uporabnikov vključno z varstvom tajnosti in zaupnosti v telekomunikacijah.

Varstvo interesov in pravic uporabnikov je urejeno v poglavju XIV. Ztel - 1, na položaj uporabnikov pa pomembno vplivajo tudi določila, ki urejajo univerzalno storitev (poglavje VIII.), prenosljivost števil (poglavje IX.) in zaupnost in tajnost telekomunikacij (poglavje XVI.).

7.1.1 Agencija za telekomunikacije in radiodifuzijo RS

V skladu s 106. in 156. členom Ztel je bila julija 2001 s sklepom Vlade RS ustanovljena Agencija RS za telekomunikacije in radiodifuzijo kot neodvisna agencija za urejanje in nadzor nad delovanjem telekomunikacijskega trga. Razvila se je iz Uprave za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto RS in s preoblikovanjem dobila tudi nove naloge in pristojnosti.

V izjavi o strategiji dela ATRP⁴¹ je zapisano, da »je ustanovljena kot neodvisen organ, ki ureja in nadzira telekomunikacijski trg, upravlja in nadzira radiofrekvenčni spekter v RS in opravlja naloge na področju radijskih in TV dejavnosti, ureja in nadzira trg poštnih storitev ter opravlja naloge akreditacijskega organa za elektronski podpis. ATRP deluje v skladu z veljavno zakonodajo in predpisi ter svoje naloge opravlja pregledno in na prijazen način v korist končnih uporabnikov in širše javnosti«, s tem pa je tudi že definirano, da pristojnosti in naloge Agencije posegajo na področje štirih zakonov:

- po 106. in 110. členu ZTel (Uradni list RS št. 30/01) so bile ATR dodeljene naloge, ki ji omogočajo urejanje in nadzor nad delovanjem telekomunikacijskega trga in nad radiofrekvenčnim spektrom,
- po ZMed (Uradni list RS št. 35/01) naloge na področju radijske in televizijske dejavnosti,
- po ZEPEP (Uradni list RS št. 57/00) je Agencija akreditacijski organ za elektronski podpis,
- z ZPSto (Uradni list RS št. 42/02) je Agencija v juniju 2002 prevzela tudi pristojnosti na tem področju in se preimenovala v Agencijo za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto Republike Slovenije (v nadaljevanju ATRP).

Med najpomembnejšimi nalogami Agencije, s katerimi zagotavlja primerni razvoj in konkurenčnost telekomunikacijskega trga, pri tem pa skrbi za učinkovito zagotavljanje storitev in učinkovito varstvo pravic uporabnikov telekomunikacijskih storitev, je potrebno posebej izpostaviti naslednje:

- sprejemanje ukrepov v zvezi z nadzorovanjem cen in preprečevanje nepravilnosti v zvezi s cenami telekomunikacijskih storitev,
- zagotavljanje enakopravnega dostopa do telekomunikacijskega omrežja in storitev,
- nadzor nad izvajanjem pravic uporabnikov in njihovim organiziranjem, spremljanje in reševanje pritožb uporabnikov in operaterjev ter ustrezno ukrepanje;
- zagotavljanje izvajanja univerzalnih storitev,
- izdajanje dovoljenj za opravljanje storitev, dodeljevanje radijskih frekvenc, dodeljevanje števil,
- zagotavljanje delovanja operaterjev po nediskriminacijskih načelih in po načelih sorazmernosti.

⁴¹ ATRP, Letno poročilo za leto 2002, str. 17

Primeri posredovanja Agencije na trgu telekomunikacij v letu 2002

Za ponazoritev bom v nadaljevanju opisala nekatere ukrepe, s katerimi je ATRP posredovala na trgu telekomunikacij v zadnjem letu. Vsi ukrepi so podrobno opisani na spletni strani ATRP.⁴²

1. Poseg na področju dostopa do interneta v juniju 2002

Agencija je v juniju 2002 izdala odločbo Telekomu Slovenije, s katero je posegla na področje urejanja dostopa do interneta s spremembo obračunskega sistema.

Pri tem je sledila najpomembnejšim ciljem strategije RS na področju informacijske družbe; omogočiti dostop do interneta čim večjemu številu končnih uporabnikov in vsem ponudnikom interneta v Sloveniji zagotoviti enakovredne konkurenčne pogoje.

S tem ukrepom je omogočila brezplačni dostop do interneta prek številke 0880 in pocenila oz. spremenila obračunski sistem za dostop do interneta prek številke 0889. Po izračunih ATRP so se zaradi tega ukrepa cene dostopa do interneta znižale za 10 do 20 odstotkov pri dostopu prek številke 0880 in za 17 do 31 odstotkov pri dostopu prek številke 0889.⁴³

2. Poziv operaterjem mobilnih telekomunikacij v juliju 2002

V juliju 2002 je ATRP objavila poziv mobilnim operaterjem, naj oblikujejo cene svojih storitev po stroškovnih principih. Agencija je poziv utemeljila z argumentom, da je prišlo na trgu mobilnih telekomunikacij do cenovnih nepravilnosti zaradi zniževanja cen storitev do ravni, ko niso več pokrivalo stroškov. Po oceni Agencije sta bila zaradi tega ogrožen razvoj mobilnih telekomunikacijskih omrežij in storitev in konkurenčnost trga.

Operaterji mobilnih telekomunikacij so se na poziv odzvali s povišanjem cen za deset odstotkov.

3. Določitev operaterjev s pomembno tržno močjo

ATRP je z odločbo,⁴⁴ s katero je določila status operaterja s pomembno tržno močjo družbama Mobitel in Simobil, dejansko vstopila na trg mobilnih telekomunikacij kot regulator trga.

⁴² URL: <http://www.atrp.si/2akt/1akt.html>, 1. 9. 2003

⁴³ V izračunu so upoštevali 10 minutno zvezo. Višje vrednosti veljajo za dostop do interneta v času višje prometne obremenitve.

⁴⁴ Odločbo o določitvi operaterjev s pomembno tržno močjo je ATRP izdala v novembru 2002 (obvestilo za javnost s povzetkom vsebine odločbe je objavljeno na citirani spletni strani ATRP).

Na področju regulacije trga mobilnih telekomunikacij ima ATRP sicer manjše pristojnosti kot do operaterja fiksne telefonije s statusom operaterja s pomembno tržno močjo. Mobilni operaterji morajo Agenciji posredovati v soglasje splošne pogoje poslovanja in vzorčno pogodbo za uporabnike, pogodbe o medomrežnem povezovanju z drugimi operaterji in cene pa le v vednost.

4. Medomrežno povezovanje

ATRP je na osnovi 73. in 105. člena ZTel-1⁴⁵ maja 2003 izdala odločbo, s katero je naložila Telekomu Slovenije, da mora vzpostaviti medomrežno povezavo s telekomunikacijsko družbo In.life. Družba In.life je posredovala Telekomu Slovenije zahtevo za medomrežno povezovanje že v letu 2002, vendar neuspešno, saj v tem času še ni bil sprejet podzakonski predpis o izbiri in predizbiri operaterja.

Splošni akt o izbiri in predizbiri operaterja je bil objavljen 19. 5. 2003 (Uradni list št. 45/2003). Odločbo je ATRP izdala hkrati z izdajo podzakonskega predpisa.

7.1.2 Univerzalne storitve

Temeljna pravica, ki jo zagotavlja ZTel-1, je pravica vsakega državljana do dostopa do univerzalne storitve⁴⁶ po sprejemljivih cenah. (členi 79 do 85)

Univerzalne storitve obsegajo:

- možnost dostopa do fiksne javnega omrežja, ki omogoča vzpostavljanje in sprejemanje domačih in mednarodnih klicev, prenos faksimilnih sporočil in prenos podatkov s pomočjo modema,
- neomejeni brezplačni dostop do številka za klic v sili 112 in 113, tudi iz javnih govorilnic,
- dostop do posredovalca za vzpostavljanje zvez in do informacij o naročnikih,
- primerno pokritost z javnimi govorilnicami.

V Ztel-1 je določen za izbiro izvajalca univerzalnih storitev postopek javnega razpisa, če pa to ni mogoče, lahko Agencija z odločbo naloži to obveznost operaterju javnih telekomunikacijskih storitev s pomembno tržno močjo (Telekom Slovenije).

⁴⁵ ZTel-1 v citiranih členih določa, da so operaterji s pomembno tržno močjo dolžni ugoditi zahtevam drugih operaterjev po medomrežnem povezovanju. Prav tako so dolžni zagotoviti tudi prosto izbiro operaterja za medkrajevne in mednarodne klice.

⁴⁶ Univerzalna storitev je minimalni nabor telekomunikacijskih storitev določene kakovosti, do katerih imajo po dostopni ceni na njihovo zahtevo dostop vsi uporabniki ne glede na njihov kraj bivanja ali poslovanja. (3. člen Ztel-1, točka 28)

Cena univerzalnih storitev je določena enotno, zato je za financiranje storitev, kjer tako določena cena ne pokriva vseh stroškov, predvideno nadomestilo iz posebnega sklada, v katerega prispevajo vsi operaterji delež, ki je sorazmeren deležu prihodka operaterja na trgu. Operater, ki ima več kot 80 odstotni tržni delež na ozemlju celotne države (Telekom Slovenije), do nadomestila stroškov ni upravičen.

Kakovost storitev je natančno predpisana s pravilnikom o kakovosti univerzalnih storitev.⁴⁷

7.1.3 Prenosljivost števil

Prenosljivost števil pri prehodu k drugemu operaterju telekomunikacijskih storitev je eden od temeljnih pogojev za zagotovitev konkurenčnega telekomunikacijskega trga, saj je zamenjava telefonske številke, ki je lahko povezana tudi z dodatnimi stroški za uporabnika,⁴⁸ pomembna ovira za zamenjavo operaterja.

Veljavni ZTel v 101. členu že vsebuje določbo o prenosljivosti fiksnih telefonskih števil, ki je začela veljati 1. julija 2002, vendar ni enotne interpretacije tega določila. Del strokovne javnosti razume ta člen izključno v povezavi s fiksnim omrežjem, drugi ga zaradi določila v drugem odstavku, ki govori o prenosljivosti negeografskih števil, razumejo širše in menijo, da se nanaša tudi na obvezno prenosljivost števil v mobilnih omrežjih.

Podobno stališče je objavila na svoji spletni strani Agencija, in sicer, »da se popolna implementacija prenosljivosti števil med vsemi vrstami telekomunikacijskih omrežij in storitev uvede čim prej«.⁴⁹

Drugačno stališče Agencije je zapisano v njenem letnem poročilu za leto 2002, kjer v poglavju Odrpte ključne naloge (str. 40) navaja težave pri izvajanju svojih pristojnosti zaradi odsotnosti podzakonskih predpisov in nejasne zakonodaje oz. neustreznega tolmačenja zakonodaje in pri tem izrecno navaja med drugim tudi prenosljivost števil.

Seveda pa potrošniške organizacije zastopajo stališče, da bo šele z uveljavitvijo prenosljivosti števil na področju telekomunikacijskih storitev v celoti uveljavljena tudi ena od temeljnih pravic potrošnikov – pravica do izbire med konkurenčnimi operaterji in ponudniki storitev. Manj naklonjeno je stališče potrošniških organizacij do prenosljivosti števil med fiksnimi in mobilnimi omrežji.

Po mnenju Evropske potrošniške organizacije BEUC, bi prenosljivost števil med fiksnimi in mobilnimi omrežji lahko povzročila zmedo, saj uporabniki ne bi mogli razlikovati, katero omrežje uporabljajo. Zaradi zaščite interesov uporabnikov je potrebno ohraniti nedvoumno razlikovanje med mobilnimi in fiksnimi omrežji.

⁴⁷ Pravilnik o kakovosti univerzalnih storitev (Uradni list RS ŠT. 82/01)

⁴⁸ Predvsem to velja v primeru, kadar so končni uporabniki podjetja.

⁴⁹ URL: <http://www.atrp.si>

7.1.4 Pravica uporabe in pritožbe

Ztel-1 v 120. členu določa, da ima vsakdo pravico uporabljati javne telekomunikacijske storitve v skladu z javno objavljenimi splošnimi pogoji in cenami na celotnem območju države. Zoper odločitve operaterja v zvezi z dostopom ali izvajanjem storitev ima vsak uporabnik pravico do ugovora v 15 dneh, operater pa mora o ugovoru odločiti v 7 dneh, sicer lahko uporabnik vloži pritožbo na Agencijo. Zaradi kršitev splošnih pogojev ali cen operaterja pri poslovanju s potrošniki lahko pritožbo in ugovor na Agencijo vložijo tudi potrošniške organizacije.

7.1.5 Splošni pogoji in cene⁵⁰

Vsi operaterji telekomunikacijskih storitev morajo pripraviti splošne pogoje in vzorčno pogodbo za uporabnike ter podrobno določiti cene storitev in jih predložiti Agenciji.

Soglasje Agencije k splošnim pogojem je potrebno za operaterje mobilnih telekomunikacij s pomembno tržno močjo, operaterja fiksne javnega telefonskega omrežja, in operaterje zakupa vodov s pomembno tržno močjo – za slednje je obvezno tudi soglasje k cenam storitev.

Splošne pogoje in cene, pa tudi vsako spremembo le-teh, morajo operaterji objaviti v Uradnem listu 7 dni pred uveljavitvijo.

Agencija lahko od operaterja zahteva, da spremeni splošne pogoje in cene, če je to potrebno zaradi varstva uporabnikov ali varstva konkurence. Spremembo lahko zahtevajo tudi predstavniki organizacije uporabnikov.⁵¹

Seveda pa morajo podjetja v splošnih pogojih, po katerih poslujejo s potrošniki, v celoti upoštevati tudi določila ZVPot, ki se nanašajo na nepoštena pogodbeno določila.

Na podlagi 76. člena Ztel-1 je bil oktobra 2001 izdan Pravilnik o obveznih sestavinah in drugih elementih splošnih pogojev za opravljanje storitev fiksne javnega telefonskega omrežja in mobilnega javnega radijskega omrežja (Uradni list RS št. 77/01), ki določa obvezne sestavine in druge elemente splošnih pogojev in naročniške pogodbe za opravljanje fiksne in mobilne javne telekomunikacijske omrežij in storitev.

Kot je določeno v 4. členu Pravilnika, morajo operaterji objaviti splošne pogoje za opravljanje fiksne javne telefonske storitve .

Pravilnik v drugem odstavku 4. člena določa, da morajo splošni pogoji obsegati:

1. naziv in naslov operaterja,

⁵⁰ 74. člen ZTel-1

⁵¹ 71. člen ZTel-1

2. obseg, način in pogoje opravljanja fiksnih javnih telefonskih storitev, ki jih ponuja,
3. pogoje, postopek in roke za priključitev terminalske opreme na fiksno javno telefonsko omrežje,
4. pogoje sklenitve, spremembe in prekinitve naročniškega razmerja,
5. pravila o povračilih zaradi neustreznih storitev,
6. vrste vzdrževanja, ki jih nudi naročnikom,
7. omejitve dostopa in uporabe fiksnega javnega telefonskega omrežja in/ali fiksnih javnih telefonskih storitev,
8. raven kakovosti storitev, posebno še glede prekinitev storitve ali zmanjšanja dostopnosti,
9. način reševanja sporov, z navedbo organa ali telesa, ki odloča o ugovorih uporabnika,
10. vzorčno pogodbo, če ima operater pomembno tržno moč (minimalni obseg naročniške pogodbe je natančno določen v 5. členu Pravilnika)
11. tehnične značilnosti vmesnikov.

V splošnih pogojih mora biti navedena tudi cena priključitve, mesečna naročnina, cena klicev in vzdrževanja ter morebitne popuste in cene za posebne ciljne skupine. Posebej mora biti tudi jasno naveden obseg storitev, ki je vsebovan v ceni priključitve in mesečne naročnine.

Naročniške pogodbe, ki so jih operaterji sklenili z naročniki pred uveljavitvijo pravilnika, je bilo potrebno uskladiti z določili pravilnika v enem letu.

Pravilnik v 7. členu določa tudi, v katerih primerih sme operater prekiniti zagotavljanje storitev, seveda pa mora pogoje in način obveščanja in opozarjanja naročnikov določiti v splošnih pogojih.

Operater sme prekiniti zagotavljanje storitev v naslednjih primerih:

- V primeru napake oz. okvare in naravne ali druge nesreče, o čemer mora nemudoma obvestiti uporabnike in agencijo, razloge za prekinitve pa odpraviti v najkrajšem možnem času;
- če je to potrebno zaradi vzdrževalnih del ali širitve omrežja, o čemer mora obvestiti uporabnike preko sredstev javnega obveščanja vsaj 24 ur vnaprej, obvestiti mora tudi agencijo, vzdrževalna dela pa mora izvesti v najkrajšem možnem času;

- v primeru neplačanih računov za že opravljene telekomunikacijske storitve,⁵² če uporabnik moti ali vznemirja druge uporabnike ali če ne omogoča odstranjevanja napak na omrežju.

Pravilnik v 8. členu določa, da mora operater naročniku pošiljati razčlenjeni račun v skladu s splošnim aktom agencije o razčlenjenem računu. Operater mora zagotoviti imenike in službo informacij o naročnikih, pri sklepanju naročniških razmerij pa mora naročnika jasno opozoriti, da lahko prepove objavo podatkov v imeniku.

7.1.6 Specifikacija računa z razčlenjenimi klici

Ztel-1 v 121. členu določa, da mora operater na zahtevo naročnika računu priložiti specifikacijo z razčlenjenimi klici, ki omogoča preverjanje računa⁵³ ali posameznih klicev, ne sme pa obsegati klicev na brezplačne telefonske številke in številke za klic v sili.

Podrobneje ureja to področje Splošni akt o razčlenjenem računu (Uradni list RS, št. 18/2002), ki ga je izdala Agencija.

Stopnje razčlenjenosti mora operater opredeliti v splošnih pogojih poslovanja. Najnižja stopnja razčlenjenosti mora poleg priključnine in mesečne naročnine vsebovati naslednje podatke o dohodnih in odhodnih klicih:

- datum vzpostavitve posameznega klica,
- čas vzpostavitve posameznega klica,
- trajanje posameznega klica,
- številka klicanega oz. številka kličočega (razen, ko ta izključi prikaz številke),
- skupno število obračunskih enot posamezne storitve,
- ceno storitve.

Najnižjo stopnjo razčlenjenosti računa (ki je v bistvu že zelo podrobna), mora operater zagotavljati brezplačno, za podrobnejšo razčlenitev računa pa sme naročniku zaračunati ceno po ceniku, ki pa mora biti v sorazmerju z dejanskimi stroški. Razčlenjeni račun mora operater pošiljati uporabnikom v tiskani obliki, lahko pa omogoči dostop do računa tudi v elektronski obliki.

⁵² Za prekinitev zagotavljanja storitev potrošnikom mora upoštevati tudi določila 3. člena ZVPot.

⁵³ Podobno ureditev zasledimo v 35. členu ZVPot, ko določa, da je podjetje dolžno za prodano blago oziroma opravljeno storitev potrošniku izdati račun in omogočiti potrošniku, da preveri pravilnost zaračunanega zneska glede na kakovost in količino kupljenega blaga oziroma opravljene storitve.

7.1.7 Neplačevanje računov

Ravnanje operaterjev v primeru zamude plačila je opredeljeno tako v ZTel-1 (122. člen) kot tudi v ZVPot (3. člen). Operaterji telekomunikacijskih storitev morajo postopke in ukrepe v primeru neplačevanja računov objaviti v splošnih pogojih. Pred prekinitvijo zagotavljanja storitev (izklopom iz omrežja) mora operater uporabnika obvezno obvestiti. Če je uporabnik v zamudi z delom plačila, sme operater, če to dopuščajo tehnične možnosti, onemogočiti samo uporabo neplačanih storitev.

Kadar je uporabnik storitev potrošnik, mu mora podjetje poslati opomin in mu določiti novi rok za plačilo, ki ne sme biti krajši od 15 dni. Šele po preteku tega roka mu sme prekiniti dobavo storitev.⁵⁴ To seveda podaljšuje utečene postopke in roke izterjave, odpira pa tudi vrsto dilem v zvezi s pošiljanjem opominov in dokazovanjem operaterja, da je izpolnil te zakonske obveznosti, kadar pride do izklopa (priporočeno pošiljanje).

ZVPot vsebuje v 27.a členu tudi novo določbo, po kateri je zaračunavanje stroškov opomina omejeno z višino zamudnih obresti in dejanskimi stroški opomina. To pomeni, da v primeru dolgovanj zneskov v višini nekaj tisoč tolarjev potrošnikom sploh ni mogoče zaračunavati stroškov opomina, saj bi dejanski stroški izdelave in pošiljanja opomina v vsakem primeru presegali znesek zamudnih obresti, kot je to razvidno iz tabele 1 na strani 31.

7.1.8 Ugovor zoper račun

Zoper vsak račun lahko uporabnik telekomunikacijskih storitev v 15 dneh po prejemu računa vloži ugovor, o katerem mora operater odločiti v 15 dneh. Zoper odločitev ali molk operaterja se lahko uporabnik pritoži na Agencijo. Če je uporabnik v roku poravnal nesporni znesek računa, ga operater v primeru ugovora ali pritožbe ne sme izklopiti iz omrežja. (122. člen)

7.1.9 Nadomestilo za neustrezne storitve

Operaterji morajo v splošnih pogojih določiti pravila za povračila uporabnikom telekomunikacijskih storitev v primerih, ko kakovost storitev ne dosega zahtevane ravni iz splošnih pogojev, v naročniški pogodbi pa najvišji znesek povračil. (123. člen)

7.2 Nov regulacijski okvir elektronskih komunikacij v Evropski uniji

Popolna liberalizacija telekomunikačijskega trga v EU, ki je bila uveljavljena po 1. januarju 1998, še ni prinesla enotne ureditve na področju telekomunikacij, saj so države članice v nacionalne zakonodaje prenašale ureditev iz direktiv na različne načine (nekatero bolj restriktivno, druge povsem liberalno).

⁵⁴ 3. člen ZVPot

Zaradi dolgotrajnega procesa liberalizacije v EU je postala zakonodaja sčasoma zelo obsežna in nepregledna, zaradi razvoja telekomunikacijskega sektorja in zlivanja elektronskih komunikacij pa tudi tehnično neustrezna.

Novi regulacijski okvir elektronskih komunikacij je potreben predvsem zaradi enotne ureditve (regulacije) prenosa elektronskih komunikacij, ki obsega telekomunikacije, radiodifuzijo, medije in informacijsko tehnologijo.

V novi regulacijski okvir elektronskih komunikacij v Evropski uniji sodijo naslednji pravni viri:

1. Odločba št. 676/2002/EC (Decision No 676/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community, OJ L 108, 24. 4. 2002, str. 1), ki postavlja enoten regulacijski okvir za radijske frekvence;
2. Direktiva 2002/19/EC (Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access of and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, OJ L 108, 24. 4. 2002, str. 7), ki ureja dostop do elektronskih komunikacijskih omrežij in medomrežno povezovanje elektronskih komunikacijskih omrežij in povezanih zmogljivosti;
3. Direktiva 2002/20/EC (Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on authorisation of electronic communications networks and services, OJ L 108, 24. 4. 2002, str. 21) določa pravila za odobritev zagotavljanja elektronskih komunikacijskih omrežij in izvajanja elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev;
4. Direktiva 2002/21/EC (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on common regulatory framework for electronic communications networks and services, OJ L 108, 24. 4. 2002, str. 33) določa skupni okvir za ureditev elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev;
5. Direktiva 2002/22/EC (Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal services and user's rights relating to electronic communications networks and services, OJ L 108, 24. 4. 2002, str. 51): določa pravice uporabnikov glede elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, še posebej glede univerzalne storitve;
6. Direktiva 2002/58/EC (Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector, OJ L 201, 31.7. 2002, str. 37) ureja obdelavo osebnih podatkov in varstvo zasebnosti v sektorju elektronskih komunikacij.

Za ureditev pogojev konkurence na trgu elektronskih komunikacij je pomembna tudi direktiva 2002/77/EC (Directive 2002/77/EC of the European Commission of 16 September 2002 on competition in the markets for electronic communications networks and services, OJ L 249, 17.9. 2002, str. 21), ki ureja konkurenco na trgih elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, sicer pa ne sodi v novi regulacijski okvir.

Države članice so morale prevzeti ureditev iz regulacijskih direktiv v svojo nacionalno zakonodajo do 24. julija 2003, razen direktive 2002/58/EC, za katero je določen rok 31. oktober 2003. Po doslej objavljenih podatkih zakonodajni postopki v večini držav članic še niso zaključeni. Zakonodajo, ki celovito ureja področje elektronskih komunikacij, so v predpisanem roku sprejeli v Veliki Britaniji, na Irskem in v Avstriji.

V nadaljevanju bom na kratko predstavila vsebino direktiv, ki tvorijo novi regulacijski okvir elektronskih komunikacij, podrobneje pa vsebino direktive 2002/22/EC, ki ureja pravice končnih uporabnikov.

7.2.1 Odločba št. 676/2002/EC

Odločba se nanaša na oblikovanje in koordinacijo politike uporabe radijskega spektra⁵⁵ na ravni Evropske skupnosti. Določa obveznosti držav članic in pristojnosti Komisije na tem področju.

1. Najpomembnejše pristojnosti Komisije po tej odločbi so naslednje:

- pri sprejemanju ukrepov sodeluje s strokovnimi telesi na ravni EU (Odbor za radijski spekter, CEPT – Evropska konferenca uprav za pošto in telekomunikacije),
- Komisija spremlja dogajanje v tretjih državah in v mednarodnih organizacijah, in na tej osnovi skupaj z državami članicami sprejema in oblikuje ukrepe za zavarovanje svojih interesov, o tem pa obvešča Evropski parlament in Svet.
- O vseh dejavnostih v zvezi s to odločbo Komisija letno poroča Evropskemu parlamentu in Svetu.

2. Obveznosti držav članic EU po tej odločbi so:

- komisiji morajo posredovati podatke o izvajanju te odločbe,
- redno objavljati nacionalne načrte za dodelitev radijskih frekvenc,
- objavljati ažurne podatke, ki se nanašajo na uporabo radijskih frekvenc, in sicer: pravice do uporabe, pogoje uporabe, postopke za pridobitev, pristojbine;
- vzpostaviti ažurne in javno dostopne baze teh podatkov,

⁵⁵ Odločba ne velja za radijski spekter, ki je potreben za obrambne dejavnosti in vzdrževanje javnega reda in javne varnosti.

- poročati Komisiji o težavah pri sodelovanju s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami,
- po potrebi lahko oblikujejo skupno politiko do tretjih držav in mednarodnih organizacij na področju radijskega spektra,
- ne smejo pa razkriti podatkov, ki so poslovna skrivnost, razen v delu, ki je potreben za izvajanje pristojnosti organov.

7.2.2 Direktiva 2002/19/EC

Ta direktiva ureja dostop do javnega komunikacijskega omrežja in medomrežno povezovanje med komunikacijskimi omrežji (direktiva o dostopu – Access Directive). Nanaša se le na razmerja med operaterji in podjetji in ne na končne uporabnike (1. člen). Določa pravice in obveznosti operaterjev in podjetij, ki želijo skleniti medomrežno povezovanje in dostop do javnih elektronskih komunikacijskih omrežij in povezanih zmogljivosti. Ureja pravice in obveznosti podjetij na eni strani, pa tudi pooblastila in odgovornosti NRA.

V skladu s 3. členom morajo države članice zagotoviti naslednje:

- odpraviti morajo vse ovire, ki bi preprečevale podjetjem s področja elektronskih komunikacij, da se dogovarjajo o tehničnih in komercialnih pogojih dostopa in medomrežnega povezovanja;
- v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem od operaterjev ne smejo zahtevati, da morajo različnim podjetjem omogočati uporabo storitve pod različnimi pogoji;
- operaterjem ni mogoče nalagati obveznosti, ki niso povezane z dejanskim dostopom in medomrežnim povezovanjem.

7.2.3 Direktiva 2002/20/EC

Namen direktive je poenostavitev in poenotenje postopkov za pridobitev dovoljenj za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev zaradi vzpostavitve skupnega trga.

Direktiva določa, da lahko ponudniki elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev izvajajo to dejavnost brez posebnega dovoljenja NRA, če izpolnjujejo pogoje iz splošnega dovoljenja.⁵⁶

Splošno dovoljenje zagotavlja vsem podjetjem dve osnovni pravici:

⁵⁶ Splošno dovoljenje je pravni okvir države članice, ki omogoča zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij ali storitev in določa obveznosti, ki so namenjene samo temu področju, ki se v skladu s to direktivo nanašajo na vsa elektronska komunikacijska omrežja in storitve ali le na določeno vrsto teh omrežij in storitev.

- 1 pravico do zagotavljanja elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev in
- 2 pravico do poti v skladu z 11. členom direktive 2002/21/EC.

7.2.4 Direktiva 2002/21/EC

Direktiva v 1. členu določa, da vseh pet direktiv, ki sestavljajo novi regulacijski okvir, ureja prenos sporočil po vseh vrstah elektronskih komunikacijskih omrežij, ne posegajo pa v vsebino elektronskih komunikacijskih storitev, kot so vsebine radijskih in televizijskih programov in vsebine elektronskih komercialnih storitev. Prav tako direktive ne posegajo na področje urejanja radijske in terminalske telekomunikacijske opreme.

Direktiva opredeljuje naloge in pristojnosti nacionalnih regulativnih organov (v nadaljevanju NRA), ki jih v skladu s 3. členom direktive ustanovijo države članice zaradi izvrševanja regulativnih nalog iz regulacijskih direktiv. NRA morajo biti neodvisne od vseh organizacij s področja elektronskih komunikacij (operaterjev, ponudnikov storitev, in opreme). V primerih, ko država članica obdrži lastništvo v podjetjih s področja elektronskih komunikacij, mora poskrbeti za ločitev regulativnih pristojnosti od nadzornih in upravljaljskih.

Določa tudi temeljne pogoje, ki morajo biti zagotovljeni za delovanje NRA, in postopke, po katerih morajo ti ravnati. Podrobno opredeljuje tudi postopke in način usklajevanja med NRA držav članic in pristojnosti Komisije v primerih sprejemanja ukrepov, ki bi lahko vplivali na delovanje enotnega trga, ali če obstaja dvom o združljivosti ukrepov, ki jih sprejema NRA, s pravom Skupnosti.

Določa postopke in organe, pristojne za reševanje sporov med strankami na nacionalni ravni in na ravni držav članic EU.

V direktivi so v tretjem poglavju kot najpomembnejše opredeljene naslednje naloge NRA:

- spodbujanje konkurence, razvoj enotnega trga in zagotavljanje pravic državljanov Evropske unije, (8. člen)
- učinkovito upravljanje z radijskimi frekvencami, ki jih lahko dodeli le na podlagi nepristranskih, preglednih in nediskriminacijskih meril, (9. člen)
- upravljanje nacionalnega načrta oštevilčenja, (10. člen)
- delovanje NRA mora biti javno, pregledno, nepristransko in nediskriminatorno.

Države članice morajo zaradi nemotenega izvrševanja nadzornih in regulatornih pristojnosti NRA zagotoviti pogoje za delovanje na naslednjih temeljih:

- NRA mora biti neodvisna od organizacij, ki ponujajo omrežja, opremo in storitve. (3. člen)

- Države članice, ki ohranijo lastninske deleže v organizacijah s področja elektronskih komunikacij, morajo zagotoviti ločitev regulativnih funkcij od dejavnosti, ki so povezane z lastništvom. (3. člen)
- Za izvrševanje svojih nalog mora biti NRA ustrezno organizirana in (kadrovsko in finančno) usposobljena. (3. člen)
- NRA lahko zbira podatke in informacije od podjetij s področja elektronskih komunikacij, podjetja pa so ji dolžna podatke posredovati v zahtevanem roku in obsegu. NRA nekatere podatke in informacije lahko objavi, javnost pa mora seznaniti s pogoji in postopki za dostop do le – teh. (5. člen)
- NRA mora zaradi izpolnjevanja njihovih pristojnosti podatke posredovati Evropski komisiji in NRA drugih držav članic. Kadar so predmet izmenjave zaupni podatki, morajo vsi organi zagotoviti zaupnost podatkov. (5. člen)
- Pri izvajanju svojih nalog mora NRA sodelovati tudi z organi, ki so pristojni za nadzor konkurence. (5. člen)
- Obseg in vsebina informacij, ki jih NRA zbira in si jih organi medsebojno posredujejo in izmenjujejo, mora biti v skladu z namenom, zaradi katerega pride do zbiranja in izmenjave informacij. (5. člen)
- Podjetje s področja elektronskih komunikacij ali uporabnik se lahko zoper odločitev NRA pritoži na neodvisen organ, do odločitve pritožbenega organa pa ostane sporna odločba NRA v veljavi.
- Pred sprejetjem ukrepov, ki pomembno vplivajo na trg, mora NRA sprožiti postopek posvetovanja, ki omogoča zainteresiranim skupinam, da o ukrepih izrazijo svoja stališča. Rezultati posvetovanja morajo biti javno dostopni. (6. člen)
- Zaradi zaščite konkurence ali varstva interesov uporabnikov lahko NRA sprejema začasne ukrepe brez predpisanega posvetovanja. Posvetovanje je dolžna izvesti naknadno, če bi želela podaljšati ukrep ali ga uveljaviti kot stalni ukrep.
- NRA mora sodelovati s Komisijo in z NRA drugih držav članic pri izvajanju ukrepov za izboljšanje stanja na trgu, predvsem pa v primeru sprejemanja ukrepov, ki bi lahko vplivali na trgovinsko menjavo držav članic. V tem primeru mora NRA držav članic vključiti v postopek posvetovanja, po končanem posvetovanju pa mora ukrep sporočiti Komisiji. (7. člen)
- Komisija lahko v dveh primerih zahteva od NRA, da umakne predlog ukrepa, in sicer: kadar se ta nanaša na določitev trga, ki se ne ujema s trgi, ki jih je določila Komisija; in v primeru odločitve o tem ali ima določeno podjetje samostojno ali skupaj z drugimi pomembno tržno moč. (7. člen)

Pomembno je tudi določilo 14. člena, ki po novem opredeljuje pomembno tržno moč. Ta ni več odvisna od tržnega deleža podjetja, ampak od njegovega položaja na trgu in z njim povezanih trgov. Merila za določanje prevladujočega položaja upoštevajo zlasti razvitost določenega trga, spremembe v povpraševanju, elastičnost povpraševanja, tržne deleže ter ovire za vstop drugih konkurentov.

Za reševanje sporov med podjetji s področja elektronskih komunikacij je pristojna NRA, ki mora izdati obrazloženo odločitev najkasneje v 4 mesecih. Odločitev NRA je zavezujoča (20. člen). Po enakem postopku se rešujejo spori med strankami v različnih državah (21. člen).

Za usklajevanje notranjega trga EU sta v 19. členu predvidena dva mehanizma:

- Komisija lahko izda priporočila z namenom večje usklajenosti v izvajanju obveznosti iz direktiv,
- Komisija lahko izda zavezujoče uskladitvene ukrepe, če razlike med nacionalnimi ukrepi ovirajo vzpostavitev enotnega trga.

7.2.5 Direktiva 2002/22/EC

Z vidika obravnavane teme je iz nabora direktiv, ki tvorijo nov pravni okvir elektronskih komunikacij v EU, najpomembnejša direktiva 2002/22/EC, ki določa pravice končnih uporabnikov pri uporabi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev.

Kot temeljno pravico opredeljuje pravico do uporabe univerzalne storitve, ki je v direktivi 2002/21/EC definirana kot minimalni nabor storitev določene kakovosti, ki morajo biti po dostopni ceni na voljo vsem končnim uporabnikom, ne glede na njihovo zemljepisno lokacijo. (3. člen)

Te storitve so:

- Priključitev na javno telefonsko omrežje na fiksni lokaciji in dostop do javno dostopnih telefonskih storitev (sprejemanje in oddajanje lokalnih in mednarodnih telefonskih klicev ter faksimilne in podatkovne komunikacije s prenosno hitrostjo, ki omogočajo funkcionalno uporabo interneta). (4. člen)
- Zagotovljen mora biti vsaj en imenik, v katerem so zajeti vsi naročniki javno dostopnih telefonskih storitev, ki ne nasprotujejo objavi in vsaj ena služba, ki posreduje informacije o naročnikih. (5. člen)
- Zagotovljene morajo biti javne govorilnice v skladu z razumnimi potrebami končnih uporabnikov. (6. člen)
- Ukrepi, s katerimi se končnim uporabnikom – invalidom zagotovi dostop do javno dostopnih telefonskih storitev, vključno z dostopom do storitev v sili, dostopom do imenikov in službe za posredovanje informacij o naročnikih. (7. člen)

Univerzalna storitev mora biti zagotovljena na celotnem ozemlju države članice. V nasprotnem primeru ima država pravico določiti podjetje, ki bo izvajalo določeni segment univerzalnih storitev na določenem območju. Seveda morajo biti postopki izbire izvajalcev univerzalnih storitev pregledni, objektivni in nediskriminatorni, izbira (enega ali več) izvajalcev pa mora omogočati stroškovno učinkovito zagotavljanje storitev. (8. člen)

Država članica lahko določi, naj izvajalec univerzalne storitve omogoči posebne pakete za potrošnike z nizkimi dohodki. Lahko določa tudi, da morajo biti cene univerzalne storitve v vsej državi enake. (9. člen)

Končnim uporabnikom mora biti omogočen nadzor nad izdatki, povezanimi z uporabo univerzalnih storitev. Zaradi nadzora nad izdatki morajo izvajalci univerzalnih storitev omogočiti naslednje storitve oz. možnosti:

- razčlenjeni račun, najnižja stopnja razčlenjenega računa pa mora biti za uporabnike brezplačna,
- brezplačno selektivno zaporo odhodnih klicev, s katero se prepreči odhodne klice na določeno vrsto števil (kot so npr. komercialne telefonske številke 090), ali določene vrste klicev (npr. mednarodne),
- predplačniške sisteme za plačilo dostopa do javnega telefonskega omrežja in uporabe javno dostopnih telefonskih storitev,
- obročno odplačevanje priključnine na javno telefonsko omrežje,
- postopek pri neplačevanju računov za uporabo javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji. (10. člen)

Pristojnosti NRA v zvezi s kakovostjo univerzalnih storitev so določene v 11. členu:

- Podatke o kakovosti izvajanja univerzalne storitve morajo izbrani izvajalci javno objavljati v obsegu in na način, ki ga določi NRA. Podatke so dolžni posredovati tudi NRA.
- NRA lahko določi še dodatne parametre kakovosti za izvajanje storitev za končne uporabnike – invalide.
- NRA lahko določi ciljne vrednosti kakovostnih parametrov za izvajanje univerzalne storitve in nadzoruje njihovo izpolnjevanje.
- Na stroške izvajalca univerzalne storitve lahko po uradni dolžnosti naroči pregled podatkov o kakovosti.

V primeru, da stroški izvajanja univerzalne storitve presegajo določeno ceno, je izbrani izvajalec upravičen do nadomestila iz javnih sredstev (sredstva državnega proračuna) ali iz sredstev, ki jih po določenem porazdelitvenem ključu prispevajo drugi izvajalci s področja elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, z izjemo tistih, ki ne dosegajo določenega

obsega prometa. Merila za porazdelitev stroškov med ostale izvajalce morajo temeljiti na proporcionalnosti, transparentnosti, nediskriminatornosti in ne smejo vplivati na tržne razmere. (12. in 13. člen)

Navodila in merila za porazdelitev stroškov morajo biti javno dostopna, objavljena pa morajo biti tudi v letnem poročilu NRA. (14. člen)

Obseg univerzalne storitve lahko Komisija spremeni in na novo določi. (15. člen)

Direktiva 2002/22/EC v tretjem poglavju določa obveznosti podjetij s pomembno tržno močjo, ki se nanašajo na maloprodajne cene, možnost izbire oz. predizbire operaterja in zakupljenih vodov.

Na trgih, ki niso konkurenčni, je dopustno regulirati maloprodajne cene podjetij s pomembno tržno močjo, oz. regulirati trg z naslednjimi ukrepi: (17. člen)

- prepoved zaračunavanja prekomernih cen,
- prepoved oviranja vstopa na trg,
- prepoved oviranja konkurence s previsokimi ali prenizkimi cenami,
- dajanje prednosti določenim končnim uporabnikom,
- neutemeljena povezava storitev.

Regulacija trga je možna tudi na področju zakupa vodov, tako da se ponudniku zakupa vodov s pomembno tržno močjo naloži, da zagotovi celotni minimalni niz ali le del zakupljenih vodov pod določenimi pogoji. Ukrep se lahko uveljavi za čas do vzpostavitve učinkovite konkurence na trgu, potem pa ga je NRA dolžna preklicati. (18. člen)

Operaterji s pomembno tržno močjo na področju fiksne javnega telefonskega omrežja morajo naročnikom omogočiti prosto izbiro operaterja za medkrajevne in mednarodne klice, cene medomrežnih povezav v zvezi z izbiro oz. predizbiro operaterja pa morajo biti stroškovno naravnane. (19. člen)

Pravice končnih uporabnikov

Direktiva predpisuje minimalno vsebino pogodbe za dostop na javno telefonsko omrežje. Naročnik mora biti o vsaki spremembi pogodbenih pogojev obveščen vsaj en mesec vnaprej. V primeru, da se z novimi pogoji pogodbe ne strinja, jo lahko brez kazni odpove. (20. člen)

Končni uporabniki in potrošniki imajo pravico, da so obveščeni o veljavnih cenah in tarifah ter o splošnih pogojih dostopa in uporabe telefonskih storitev. (21. člen)

NRA lahko od ponudnikov elektronskih komunikacijskih storitev zahteva, da objavijo podatke o kakovosti svojih storitev v predpisani obliki in na določen način. Zaradi doseganja slabših rezultatov pa v tem primeru ne more izvajati ukrepov zoper podjetja kot v primeru izvajalcev univerzalne storitve. (22. člen)

Končni uporabniki imajo pravico dostopa do celovitega javnega telefonskega omrežja na fiksnih lokacijah, možnost uporabe pa ne sme biti prekinjena niti v primerih višje sile. Ponudniki storitev s področja elektronskih komunikacij morajo zagotoviti neprekinjen dostop do storitev v sili. (23. člen)

Končni uporabniki imajo tudi pravico do uporabe digitalne televizijske opreme v skladu z Evropskim standardom. Operaterjem elektronskih komunikacijskih omrežij, ki se uporabljajo za prenos radijskih in televizijskih signalov, se lahko naloži, da za primerno povračilo prenašajo predpisane radijske in televizijske signale. (24. člen)

Vsi naročniki javno dostopnih telefonskih storitev lahko zahtevajo vpis svojih podatkov v imenik. Podjetja, ki so jim dodelila številke, morajo posredovati podatke za vpis v imenik podjetjem, ki zagotavljajo imenike in javnosti dostopno storitev posredovanja teh podatkov (imeniško službo) pod nediskriminatornimi pogoji. Končnim uporabnikom mora biti omogočen dostop do imeniške službe s pomočjo posredovalca v lastni državi in tudi v drugih državah članicah EU. (25. člen)

Vsi končni uporabniki javnih telefonskih storitev morajo imeti možnost do brezplačne uporabe enotne evropske številke za klice v sili 112. Ta obveznost se nanaša tudi na uporabo javnih telefonskih govornic. Operater javnega telefonskega omrežja pa je v skladu s tehničnimi možnostmi dolžan posredovati ustreznim organom, od kod prihaja tak klic. (26. člen)

Za dostop do mednarodnih telefonskih storitev je v EU določena enotna koda »00«. Vse klice, ki se začnejo s kodo »3883«, pa morajo operaterji javnih telefonskih omrežij usmeriti v Evropski telefonski številski prostor European Telephony Numbering Space). (27. člen)

Končnim uporabnikom mora biti, kjer je to tehnično in ekonomsko izvedljivo, omogočen dostop do negeografskih števil v drugih državah članicah, razen v primerih, ko klicani blokira takšne številke. (28. člen)

Vsi operaterji morajo svojim končnim uporabnikom zagotoviti tonsko izbiranje in identifikacijo kličočega. (29. člen)

Zaradi vzpostavitve učinkovite konkurence na področju elektronskih komunikacij je izjemno pomembno določilo, ki omogoča prenosljivost števil znotraj območja v primeru geografskih števil oz. kjerkoli v primeru negeografskih števil. Cene medomrežnih povezav morajo biti stroškovno naravnane, stroški prenosa pa ne smejo biti previsoki. (30. člen)

NRA se mora pri sprejemanju ukrepov in o zadevah, ki so pomembne za veliko število končnih uporabnikov in posegajo v pravice potrošnikov, posvetovati s končnimi uporabniki, potrošniki, proizvajalci, izvajalci storitev in operaterji omrežij. (33. člen)

Za reševanje sporov, v katere so vključeni potrošniki, morajo biti na voljo preprosti in transparentni zunajsodni postopki, ki omogočajo pravično reševanje v razumnem roku in brez

velikih stroškov za končnega uporabnika. Države članice lahko razširi to pravico na vse končne uporabnike elektronskih komunikacij. (34. člen)

7.2.6 Direktiva 2002/58/EC

Direktiva 2002/58/EC dopolnjuje splošno direktivo o varstvu osebnih podatkov (Directive 95/46/EC) in podrobneje ureja varstvo osebnih podatkov na področju javno dostopnih elektronskih komunikacij.

Vsi izvajalci javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev morajo poskrbeti za varnost in tajnost podatkov. Dostop do podatkov je mogoč le ob soglasju uporabnika teh storitev. (4., 5. člen)

Podjetje mora naročniku omogočiti:

- da enostavno in brezplačno prepreči avtomatsko preusmerjanje klicev na svojo terminalsko opremo (11. člen),
- vnaprej mora biti seznanjen z namenom uporabe javnega imenika, da se lahko odloči o vpisu (12. člen),
- brezplačno zavrnitev vpisa v javni imenik, kot tudi popravke ali izbris osebnih podatkov (12. člen).

Prometne in lokacijske podatke sme ponudnik storitev obdelovati anonimno, sicer pa le s privoljenjem naročnika.

Brez soglasja naročnika se lahko obdelujejo:

- prometni podatki, ki so osnova za zaračunavanje,
- shranjujejo podatki za potrebe prenosa komunikacij,
- snemanje za potrebe izdelave evidenc komercialnih transakcij in drugih poslovnih komunikacij, ki je z zakonom dovoljeno. (6. člen)

Naročnik lahko zahteva tudi nerazčlenjen račun. (7. člen)

V primeru nevarnosti vdora v omrežje morajo naročnike o tem obveščati in jim po potrebi predlagati zaščitne ukrepe.

Avtomatski klicni sistem, faksimilne naprave in elektronska pošta se smejo uporabljati za neposredno trženje le s soglasjem naročnika. Pravna ali fizična oseba, ki od kupca svojih izdelkov ali storitev pridobi elektronski naslov, lahko ta naslov uporablja za trženje podobnih izdelkov pod pogojem, da kupec s tem soglaša ob prejetju vsakokratnega sporočila. (13. člen)

Zahteva za terminalsko opremo za večjo zaščito osebnih podatkov pa ne sme povzročati ovire na skupnem trgu terminalske opreme in lahko postanejo obvezne šele z uskladitvijo na ravni EU. (14. člen)

7.3 Uskladitev Ztel-1 z novo sekundarno zakonodajo EU na področju telekomunikacij

Pri analizi potrebnih uskladitev Ztel-1 se bom osredinila le na vsebinska področja in dopolnitve, ki neposredno urejajo varstvo interesov in pravic uporabnikov.

7.3.1 Poglavlje VIII. Univerzalne storitve

Poglavje o univerzalni storitvi določa obseg in kakovost, pravico dostopa do univerzalne storitve, način izvajanja (izbira izvajalca oz. naložitev obveznosti) ter ceno in način financiranja univerzalne storitve. Večji posegi v smislu vsebinskih dopolnitev veljavnega Ztel-1 ne bodo potrebni, potrebna pa bo terminološka uskladitev z vsebino direktive 2002/22/EC (4.,5.,6.,7. in 9. člen).

1 Obseg univerzalne storitve po tej direktivi zajema:

- priključitev na javno telefonsko omrežje na fiksni lokaciji za vsakega uporabnika, ki to zahteva in ki končnemu uporabniku omogoča sprejemanje in oddajanje krajevnih, nacionalnih in mednarodnih telefonskih klicev ter faksimilne in podatkovne komunikacije s prenosno hitrostjo, ki omogoča funkcionalen dostop do interneta;
- zagotovitev vsaj enega imenika z vsemi naročniki javno dostopnih telefonskih storitev (fiksni in mobilni), ki ne nasprotujejo objavi;
- zagotovitev vsaj ene službe informacij o naročnikih, do katere imajo dostop vsi končni uporabniki, tudi uporabniki javnih telefonskih govornic;
- zagotavljanje javnih telefonskih govornic v razumnem obsegu, ki omogočajo brezplačno uporabo storitev v sili.

Direktiva omogoča, da se kot univerzalna storitev določi tudi zagotavljanje storitev za končne uporabnike invalide⁵⁷. To bi imelo za posledico spremembo v načinu financiranja, saj dosedanja zakonska rešitev predvideva financiranje storitev za potrebe invalidov (posebne storitve)⁵⁸ v breme državnega organa, ki zahteva takšno storitev.

Zakonodajalec se bo moral v tem delu opredeliti tudi do oblikovanja, spremljanja in nadzora cen univerzalnih storitev ter načina ugotavljanja dejanskih stroškov in porazdelitve stroškov med drugimi operaterji (tistimi, ki ne izvajajo univerzalne storitve). V veljavnem zakonu (83. člen) je določeno, da je izvajalec univerzalne storitve, ki ima

⁵⁷ V 84. členu Ztel so storitve za to skupino uporabnikov opredeljene kot posebne storitve.

⁵⁸ Operater telekomunikacijskih storitev,....., je dolžan na zahtevo državnih organov, pristojnih za socialne zadeve ali regionalni razvoj, določenim osebam ali na določenem območju zagotoviti tudi druge telekomunikacijske storitve, nižje cene za določene skupine uporabnikov in podobno, na stroške tistega, ki tako zahtevo postavi. (1. odstavek 84. člena ZTel-1)

več kot 80 odstotni tržni delež po obsegu celotnega prihodka na ozemlju države, dolžan zagotavljati univerzalne storitve brez nadomestila (Telekom Slovenije).

2 Izbira (določitev) izvajalca univerzalne storitve

Ključne pristojnosti za določitev izvajalca univerzalne storitve ima v skladu z direktivo 2002/22/EC NRA, medtem ko postopka izbire izvajalca direktiva ne predpisuje. V Ztel-1 je predvidena izbira izvajalca univerzalne storitve z javnim razpisom (81. člen), kadar to ni mogoče, pa lahko Agencija z upravno odločbo obveznost zagotavljanja univerzalne storitve naloži operaterju javnih telekomunikacijskih storitev s pomembno tržno močjo (82. člen).

3 Nadzor izdatkov

Mehanizem za nadzor nad izdatki, povezanimi z univerzalno storitvijo, je predpisan v 10. členu direktive, in nalaga obveznosti glede:

- razčlembe računa, pri čemer mora biti najnižja stopnja razčlembe za vse uporabnike brezplačna;
- brezplačne selektivne zapore izhodnih klicev, kjer se lahko prepreči določeno vrsto klicev (npr. mednarodne klice) ali klice na določeno vrsto števil (komercialne številke);
- predplačniških sistemov za plačilo dostopa do javnega telefonskega omrežja in uporabe javno dostopnih telefonskih storitev;
- obročnega odplačevanja priključnine na javno telefonsko omrežje;
- postopka pri neplačevanju računov za uporabo javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji.

Večina od teh določil⁵⁹ je, čeprav ne v strnjeni obliki, že vsebovana v ZTel-1.

7.3.2 Poglavlje IX. Oštevilčenje

1. Prenosljivost števil

V poglavju, ki ureja oštevilčenje, je z vidika pravic uporabnikov najpomembnejša določba, ki se nanaša na prenosljivost števil. To je sicer že urejeno v 101. členu Ztel-1, ki pa v praksi še ni uveljavljen, potrebna pa bo uskladitev s 30. členom direktive 2002/22/EC, ki določa obvezno prenosljivost geografskih števil na določeni lokaciji, in prenosljivost negeografskih števil na celotnem ozemlju države. Prenosljivost števil ni obvezna med fiksnimi in mobilnimi omrežji. Stroški prenosa številke, ki bremenijo uporabnika, pa ne

⁵⁹ Izjema je četrta alineja. Obročno odplačevanje priključnine je sicer možno (kot komercialna ponudba Telekoma Slovenije), vendar to ni zakonsko predpisana obveznost operaterja.

smejo biti previsoki⁶⁰, da ne bi odvrčali uporabnikov od izbire drugega operaterja. (30. člen direktive 2002/22/EC)

2. Klici na številke v sili

Končnim uporabnikom (tudi uporabnikom javnih telefonskih govorilnic) morajo podjetja, ki zagotavljajo javno dostopne telefonske storitve, omogočiti brezplačno uporabo številke 112, ki je določena kot enotna evropska številka za klice v sili.

Kadar tehnične možnosti to omogočajo, mora operater pristojnim organom sporočiti, od kod prihaja klic. (26. člen direktive 2002/22/EC)

7.3.3 Poglavje XIV. Varstvo uporabnikov

1. Naročniška pogodba⁶¹

Naročniška pogodba, ki jo mora podjetje, ki zagotavlja dostop do javnega telefonskega omrežja skleniti z naročnikom, mora vsebovati naslednje elemente:

- ime in naslov podjetja,
- podatke o storitvah, ki jih podjetje zagotavlja (vrsta, kakovost, rok prve priključitve);
- vrste vzdrževanja, ki jih podjetje omogoča;
- cene in tarife, ter kje in na kakšen način bodo objavljene spremembe oz. najnovejše informacije o cenah in tarifah;
- trajanje naročniške pogodbe, pogoje za podaljšanje naročniške pogodbe, pogoje za prekinitve zagotavljanja storitev, in pogoje za prekinitve naročniške pogodbe;
- nadomestila v primeru, neustrezne kakovosti storitev;
- roke in postopke za reševanja sporov;
- postopke v primeru neplačevanja storitev,
- način obveščanja naročnikov o predvidenih spremembah naročniške pogodbe.

O vsaki spremembi pogojev v naročniški pogodbi mora biti naročnik obveščen vsaj en mesec vnaprej in če se z njimi ne strinja, lahko brez kazni pogodbo odpove.

⁶⁰ Ko je Deutsche Telekom l. 1998 med prvimi omogočil prenosljivost telefonskih števil ob zamenjavi operaterja, je zahteval od končnih uporabnikov enkratno nadomestilo v višini 98 DEM. Na to se je odzvala NRA in odločila, da prenosljivost številke ni storitev, zato ni plačljiva, pač pa jo je treba obravnavati kot »telekomunikacijski naslov« uporabnika. V pritožbi je DT argumentiral višino nadomestila z velikimi investicijami v prilagajanje omrežja, ki omogoča prenosljivost števil. (Ruhle, str. 229 in 230).

⁶¹ Glej tudi točko 7.1.5. na strani 55

Zaradi večje zaščite uporabnikov bi bilo smiselno predpisati obvezno sklenitev naročniške pogodbe za vse vrste storitev s področja elektronskih komunikacij, kot to dopušča 20. člen direktive 2002/22/EC, odločitev o tem pa prepušča državam članicam.

2. Objava informacij

V zakonu, ki bo celovito urejal področje elektronskih komunikacij, bo potrebno določiti vsebino in način objave informacij, ki morajo biti dostopne javnosti: veljavne cene in tarife ter splošne pogoje dostopa in uporabe telefonskih storitev. (21. člen direktive 2002/22/EC).

3. Kakovost storitev

Zakonodajalec lahko predpiše obveznost, da podjetja, ki zagotavljajo javnosti dostopne elektronske komunikacijske storitve, objavijo podatke o kakovosti svojih storitev in jih dostavijo NRA.

NRA pa lahko določi obseg in vsebino ter način objave podatkov, kot tudi ciljne vrednosti parametrov kakovosti, s čimer bi končnim uporabnikom storitev omogočila primerjavo in izbiro med ponudniki, kar je ena od temeljnih pravic potrošnikov in drugih uporabnikov.

4. Imeniki in služba za posredovanje telefonskih števil

Direktiva določa, da mora imeti vsak končni uporabnik dostop do imeniške službe v svoji državi in v drugih državah članicah in dostop do pomoči posredovalca klicev (25. člen direktive 2002/22/EC).

Direktiva določa tudi, da mora vsako podjetje, ki dodeljuje številke svojim naročnikom, posredovati podatke podjetjem, ki zagotavljajo javno dostopni imenik ali imeniško službo, pri tem pa morajo upoštevati načelo objektivnosti, transparentnosti, nediskriminatornosti in stroškovne naravnosti. Oboje bo potrebno vgraditi v novi zakon o elektronskih komunikacijah.

5. Razčlenitev računa

Zdajšnja zakonska ureditev na tem področju (121. člen ZTel-1, skupaj s podzakonskim predpisom)⁶² že določa kot obvezno zelo podrobno razčlenitev računa, ki pa se v praksi še ni uveljavila, zato dopolnitev zakona v tem delu ne bo potrebna.

6. Omejitev dostopa do storitve

Omejitev dostopa do storitev ali izklop je možen šele po predhodnem obvestilu uporabnika. (dodatek 1/A k direktivi 2002/22/EC).

⁶²Glej točko 7.1.6.

V primeru, ko je končni uporabnik storitev potrošnik, je potrebno upoštevati tudi določbo 3. člena ZVPot o prenehanju zagotavljanja javnih storitev v primeru zamude plačila. Podjetje je dolžno potrošniku poslati opomin in določiti naknadni rok za plačilo, ki ne sme biti krajši od 15 dni. Šele po poteku tega roka lahko operater potrošnika izklopi iz omrežja.

7. Reševanje sporov

Način reševanja sporov in pravica do pritožbe sta določena v 120. členu Ztel-1, 34. člen direktive 2002/22 pa določa, da se lahko za reševanje sporov, v katere so vključeni potrošniki, uporabijo preprosti transparentni zunajsodni postopki, ki naj zagotovijo pravične in pravočasne odločitve, kot so npr. mediacija, ombudsman ali posebni pritožbeni organ, ki obravnava spore med izvajalci in uporabniki storitev.

7.3.4 Poglavje XVI. Zaupnost in tajnost telekomunikacij

V poglavju o tajnosti in zaupnosti telekomunikacij bo potrebno dopolniti definicije pojmov, ki se nanašajo na to poglavje in jih uskladiti z definicijami iz direktiv 2002/58/EC in 2002/21/EC: (uporabnik, prometni podatki, lokacijski podatki, storitve z dodano vrednostjo, elektronska pošta).

Potrebno bo dodati določilo, da mora biti uporabnik obveščen o uporabi sredstev, ki brez njegove vednosti omogočajo dostop do informacij v njegovi terminalski opremi, ter tja shranjujejo skrite informacije ali tam odkrivajo podatke o naročnikovi dejavnosti. Za uporabo teh sredstev je potrebno naročnikovo soglasje. (5. člen direktive 2002/58/EC)

Izvajalec javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev lahko obdeluje prometne in lokacijske podatke za lastno trženje ali za izvajanje storitev z dodano vrednostjo le s soglasjem uporabnika. Uporabnik lahko soglasje kadarkoli umakne. Prometne podatke sme izvajalec obdelovati le v obsegu in trajanju, ki je potrebno glede na namen obdelave, o čemer mora biti uporabnik obveščen. (6. in 9. člen direktive 2002/58/EC)

Potrebno bo zagotoviti prikaz identifikacije kličočega tudi pri klicih v druge države članice, omejitev prikaza identifikacije kličočega in klicanega in zavrnitev klicev brez identifikacije kličočega pa mora biti mogoča za vhodne klice, ki izvirajo iz tretjih držav. (8. člen direktive 2002/58/EC)

Avtomatski klicni sistem, faksimilne naprave in elektronska pošta se smejo uporabljati za neposredno trženje le s soglasjem naročnika. Pravna ali fizična oseba, ki od kupca svojih izdelkov ali storitev pridobi elektronski naslov, lahko ta naslov uporablja za trženje podobnih izdelkov pod pogojem, da kupec s tem soglašča ob prejetju vsakokratnega sporočila. (13. člen direktive 2002/58/EC).

8 Sklepne ugotovitve

Če je trg po nekaterih elementih na območju EU že enoten, o popolni enotnosti

potrošniškega varstva ni mogoče govoriti zaradi načela, da direktive zagotavljajo minimalno stopnjo pravnega varstva in omogočajo državam članicam sprejetje za potrošnika ugodnejših rešitev. (Juhart, 2001, str. 1225)

Raven varstva potrošnikov je tudi pomemben kazalec razvoja družbe.⁶³ Če poskušam pet let po sprejetju ZVPot in po treh letih izvajanja NPVP (ki je bil sprejet za petletno obdobje) oceniti učinkovitost ukrepov, predvidenih s tem programom, lahko rečem, da so doseženi predvsem cilji v zvezi s prevzemanjem pravnega reda EU in bolj usklajenim delovanjem državnih organov pri uresničevanju politike varstva potrošnikov.

Tudi na področju krepitve nadzornih organov je mogoče oceniti razmere kot ugodnejše v primerjavi z obdobjem pred spremembo zakonodaje in nacionalnega programa, saj so inšpekcijski organi z novo zakonodajo (in tudi zakonom o inšpekciji) dobili nove, razširjene pristojnosti, ki jim omogočajo učinkovitejše izvajanje nadzora. Samo v ZVPot je bil ob zadnji spremembi občutno razširjen nabor inšpekcijskih ukrepov⁶⁴ na področjih, za katera se je v zadnjih petih letih izkazalo, da kršitev v praksi ni bilo mogoče učinkovito sankcionirati (npr. na področju garancije za brezhibno delovanje stvari).

Od ukrepov za izboljšanje uresničevanja pravic potrošnikov (učinkovitejše sodno varstvo in zunaj sodno reševanje sporov) ni bilo uresničeno:

- uvajanje poenostavljenih, hitrih in poceni sodnih postopkov za potrošniške spore in
- podpiranje delovanja centrov za obveščanje in svetovanje potrošnikom.

Na področju uvajanja možnosti zunajsodnih načinov reševanja sporov bo UVP v začetku septembra predstavil osnutek predloga zakona o razsodišču za potrošniške spore.

Tudi izvajanje ciljev, ki se nanašajo na izvajanje programov izobraževanja v sodelovanju z mednarodnimi in slovenskimi institucijami in so namenjeni delavcem v javni upravi, inšpektorjem, predstavnikom potrošniških organizacij, sodnikom in predstavnikom gospodarstva, lahko ocenim pozitivno.

Več pozornosti pa bi veljalo v bodoče posvetiti izvajanju javne službe na področju varstva potrošnikov, ki v skladu s 66. členom ZVPot obsega:

- svetovanje potrošnikom,
- obveščanje in izobraževanje potrošnikov,
- izvajanje primerjalnih ocenjevanj blaga in storitev.

⁶³ NPVP, 2000, str. 1

⁶⁴ V 77. členu 31 inšpekcijskih ukrepov namesto 17 v ZVPot iz leta 1998 in v 78. členu 20 ukrepov namesto prejšnjih 13.

Edini ukrep, ki je bil uresničen na tem področju, je sprejetje uredbe o izvajanju javne službe na področju izdajanja revije s področja varstva potrošnikov⁶⁵ v letu 2002.

Premalo pozornosti je država namenila spodbujanju delovanja in razvoja nevladnega sektorja in izvajanju javne službe na področju varstva potrošnikov, in s tem odstopila od pomembne teze NPVP, da učinkovito izvajanje politike varstva potrošnikov zahteva polno priznanje vloge potrošniških organizacij, kar vključuje tudi zadostno materialno in drugačno podporo s strani države.

Kljub temu, da je bil poglavitni kratkoročni cilj, ki je bil določen z nacionalnim programom, zagotovitev dolgoročnih stabilnih pogojev delovanja in s tem krepitev potrošniških organizacij kot pomembnih partnerjev pri oblikovanju in nadaljnjem razvijanju politike varstva potrošnikov v Sloveniji, se razmere na tem področju niso bistveno spremenile na bolje. Iz leta v leto se ponavljajo dolgotrajni postopki dodeljevanja skromnih proračunskih sredstev, rezultat pa je v najboljšem primeru podpis pogodbe o financiranju javne službe za tekoče leto v septembru. Vsako leto se tudi spreminjajo pogoji in zahteve, ki jih morajo izpolnjevati potrošniške organizacije, da sploh lahko kandidirajo za dodelitev proračunskih sredstev. Rešitev iz teh razmer bi bila podelitev koncesije za obdobje nekaj let, kot je predvideno v ZVPot in v NPVP, vendar je potrebno pred tem sprejeti koncesijske akte. Predvsem pa bo, kot se zdi, potrebno uskladiti interese med različnimi izvajalci s tega področja.

Takšne prioritete nakazuje že vrstni red obravnavanih poglavij v nacionalnem programu, potrjuje pa skromni obseg proračunskih sredstev, ki so vsako leto namenjena temu področju in ne dosegajo niti četrte ocenjenih potrebnih sredstev iz zadnjega poglavja NPVP.

Kot sem predstavila v drugem delu specialističnega dela so (podobno kot na področju varstva potrošnikov), tudi v Ztel-1 in podzakonske predpise že vključeni vsi najpomembnejši mehanizmi, ki zagotavljajo varstvo temeljnih pravic uporabnikov telekomunikacijskih storitev in omogočajo zaščito njihovih pravnih in ekonomskih interesov. Razvoj pravne ureditve področja elektronskih komunikacij v EU, ki je moral slediti izjemno hitremu tehnološkemu napredku, pa narekuje uskladitev slovenske zakonodaje na tem področju še pred vstopom v EU.

Prepletanje predpisov z različnih področij postavlja pred pravno stroko in zakonodajno oblast nove zahteve in izzive. S pripravo ustreznih zakonodajnih rešitev ter s sprejetjem in uresničevanjem ustrezne nacionalne zakonodaje je treba vzpostaviti ravnovesje med družbenim in gospodarskim razvojem na eni strani in učinkovitim varstvom potrošnikov in drugih uporabnikov storitev na drugi.

⁶⁵ Revija VIP, ki jo izdajata ZPS in MIPOR

9 Literatura in viri

9.1 Literatura

1. Bourgoignie Thierie et al.: Summer Programme in European Community Consumer Law, Contributions by lecturers. Louvain-la-Neuve: Centre de Droit de la Consommation Faculte de Droit, 1998. 370 str.
2. Consumer Interests in Mobile Communications, BEUC/134/2000, 26. 04. 2000
3. Drobnič Ulrich: Varstvo potrošnikov in harmonizacija prava Evropske skupnosti. Podjetje in delo, Ljubljana, 2002, 6, 1021 str.
4. Evropa in globalna informacijska družba, Priporočila Svetu Evrope (Bangemannovo poročilo). Uporabna informatika, Ljubljana, 1994, II, št. 4, 1994, 16 str.
URL:
[http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/KB9CE22B1DCA70ADBC1256C0C006EAB12/\\$file/Bangemanovo_porocilo.pdf](http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/KB9CE22B1DCA70ADBC1256C0C006EAB12/$file/Bangemanovo_porocilo.pdf)
5. Grilc Peter: Reforma konkurenčnega prava v EU in vpliv na slovensko pravo. Podjetje in delo, Ljubljana, 2000, 6, str. 849.
6. Grilc Peter: Nove ekonomije, sektorji, produkcijski faktorji in konkurenčno pravo. Podjetje in delo, Ljubljana, 2002, 6, str. 1476.
7. Hondius Ewoud: Community Regulations of Unfair Contract Terms. Zbornik Summer Programme in European Community Consumer Law. Louvain-la-Neuve: Centre de Droit de la Consommation Faculte de Droit, 1998, 5 str.
8. Inkret Alja: Odgovornost za stvarne napake in prostovoljne garancije. Pravna praksa, Ljubljana, 2002, 7, str. 25.
9. Janko Lojze: Pridružitveni (asociacijski) sporazum - namen in pomen. Podjetje in delo, Ljubljana, 1997, 6, stran 850.
10. Juhart Miha: Konkurenčno pravo EU: Pravna ureditev potrošnikov v kontekstu konkurenčnega prava Skupnosti. Podjetje in delo, Ljubljana, 2001, 6, str. 1221.
11. Juhart Miha: Posebne vrste pogodb o dobavi blaga in opravljanju storitev v potrošniškem pravu. Zbornik Zakon o varstvu potrošnikov – ureditev in spremembe. Ljubljana, ZPS in MIPOR 2003,
12. Kavčič Matej: Sektorski regulatorji. Podjetje in delo, Ljubljana, 2002, 6, str. 1503.
13. Knez Rajko: Nova ureditev jamčevalnih zahtevkov in garancij pri prodaji blaga potrošnikom v Evropi in posledice. Podjetje in delo, Ljubljana, 2002, 5, str. 806.

14. Makarovič Boštjan: Vpliv konvergence na pravno urejanje telekomunikacij. Pravna praksa, Ljubljana, 2001, 22, str. 20.
15. Makarovič Boštjan: Institut dostopa in medomrežne povezave v Ztel. Pravna praksa, Ljubljana, 2002, 43, str. 20.
16. Perše Zoran: Ureditev varstva potrošnikov pri elektronskem poslovanju. Pravna praksa, Ljubljana, 2000, 8, str. 39.
17. Plahutnik Andrej: Konkurenčno pravo in prilagajanje EU. Svetovalec, Ljubljana, 2001, 2, str. 52
18. Plahutnik Andrej: Konkurenčno pravo EU: Konkurenčno pravni postopki v Sloveniji. Podjetje in delo, Ljubljana, 2001, 6, str. 1203
19. Plahutnik Andrej: Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOK). Svetovalec, Ljubljana, 28 (1999), str. 53.
20. Pogačnik Miha, Prestor Pogačnik Mojca: Nova sekundarna zakonodaja EU na področju telekomunikacij. Pravna praksa, Ljubljana, 2002, 7, str. 19.
21. Prek Miro: Pravni okvir in postopek usklajevanja slovenske zakonodaje s pravili Evropske unije. Podjetje in delo, Ljubljana, 1996, 5, stran 798.
22. Simpson Robin: Public Utilities and Domestic Consumers. Zbornik Summer Programme in European Community Consumer Law. Louvain-la-Neuve: Centre de Droit de la Consommation Faculte de Droit, 1998, 9 str.
23. Zabel Bojan: Tržno pravo, Teorija in praksa pravnega urejanja trga. Ljubljana, Gospodarski vestnik, , 1999, 522 str.
24. Zabel Bojan: Uvod v gospodarsko pogodbeno pravo. Ljubljana, Gospodarski vestnik, 1987, 443 str.

9.2 Viri

1. Direktiva o prepovedanih klavzulah v potrošniških pogodbah Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts. (Official Journal No L095 str. 29, 1993/04/21).
2. Direktiva o prodaji blaga potrošnikom in s tem povezanim jamčevanjem Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees. (Official Journal of the European Communities No L 171 str. 12, 1999/07/07).
3. Direktiva o varstvu potrošnika pri pogodbah sklenjenih izven prodajnih mest Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in

- respect of contracts negotiated away from business premises, (Official Journal No L372 str. 31, 1985/12/31).
4. Direktiva o varstvu potrošnikov pri pogodbah sklenjenih na daljavo Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts. (Official Journal of the European Communities No L 144 str. 19, 1997/06/04).
 5. Direktiva o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij (Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access of and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, (OJ L 108, 24. 4. 2002, str. 7)
 6. Direktiva o avtorizaciji elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on authorisation of electronic communications networks and services, OJ L 108, 24. 4. 2002, str. 21).
 7. Direktiva o skupnem pravnem okviru za ureditev elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on common regulatory framework for electronic communications networks and services, OJ L 108, 24. 4. 2002, str. 33).
 8. Direktiva o pravicah uporabnikov elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal services and user`s rights relating to electronic communications networks and services, OJ L 108, 24. 4. 2002, str. 51).
 9. Direktiva o varovanju osebnih podatkov in zasebnosti v sektorju elektronskih komunikacij (Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector, OJ L 201, 31.7. 2002, str. 37).
 10. Interna gradiva družbe Mobitel.
 11. Letno poročilo ATRP 2002. Ljubljana: Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto RS, 2003, 47 str.
 12. Nacionalni program razvoja telekomunikacij (Uradni list RS št. 23/2000).
 13. Nacionalni program varstva potrošnikov za obdobje od leta 2001 do konca leta 2005 (Uradni list RS št. 61/2000).
 14. New Regulatory Framework
[URL: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms].
 15. Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 83/2001).

16. Odločba št. 676/2002/EC (Decision No 676/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community, OJ L 108, 24. 4. 2002, str. 1), ki postavlja enoten regulacijski okvir za radijske frekvence;
17. Poročilo Odbora za gospodarstvo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu potrošnikov (ZVPot – A) EPA 355 – II. Ljubljana, Poročevalec DZ RS, 110/2002.
18. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu potrošnikov (ZVPot - A) EPA 355 – II. Ljubljana: Poročevalec DZ RS, 92/2001
19. Pravilnik o obveznih sestavinah in drugih elementih splošnih pogojev za opravljanje storitev fiksne javnega telefonskega omrežja in mobilnega javnega radijskega omrežja (Uradni list RS št. 77/2001).
20. Spletne strani Urada za varstvo potrošnikov
[URL: http://www.gov.si/uvp/zunanji/sez_org_2003.htm].
21. Splošni akt o razčlenjenem računu (Uradni list RS št. 18/2002).
22. Zakon o telekomunikacijah (Uradni list RS št. 30/01).
23. Zakon o varstvu potrošnikov (Uradni list RS, št. 20/98, št. 25/98, št. 14/2003).
24. Zakonu o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. List RS št. 71/94)