

Dr. sc. Aleksandra MAGANIĆ, redovna profesorica UDK 347.921(497.5)
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 366.542(497.5)
amaganic@pravo.hr

izvorni znanstveni rad
Rad stigao: 24. travnja 2023.
Rad prihvaćen: 6. svibnja 2023.

PREDSTAVNIČKE TUŽBE ZA ZAŠTITU KOLEKTIVNIH INTERESA I PRAVA POTROŠAČA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sažetak: *Donošenjem Direktive (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenog 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ,¹ države članice Europske unije preuzele su obvezu donošenja zakona i drugih propisa radi usklađivanja s tom Direktivom najkasnije do 25. prosinca 2022.² S obzirom na to da je Hrvatska u kašnjenju s navedenom obvezom, u zakonodavnoj proceduri je Konačni prijedlog zakona o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača³ koji donosi brojne novine u odnosu na aktualne mehanizme procesnopravne zaštite potrošača. Osim što bi u kontekstu donošenja novog Zakona trebalo odrediti ciljeve koji se njime namjeravaju postići i područje njegove primjene, u radu se nastoje prezentirati nove ideje koje taj Zakon donosi. Prije svega, potrebno je odrediti koji će sudovi i uz primjenu kojih postupovnih metoda odlučivati u tim postupcima, da bi nakon toga proveli analizu najznačajnijih obilježja kolektivne pravne zaštite – aktivne legitimacije i potencijalnog financiranja od strane trećih te predstavničkih tužbi koje se razlikuju prema sadržaju pravne zaštite koja se njima traži. Osim toga, novine u postupku kolektivne zaštite potrošača tiču se provedbe samog postupka, odluka koje se u njemu donose i drugih procesnih instituta koji u takvim postupcima do sada nisu bili zakonom određeni. Konačno, Zakonom se posebno uređuju obveze država članica prema Europskoj komisiji, koje se odnose na dužnost informiranja o predstavničkim tužbama i prekograničnim predstavničkim tužbama.*

Ključne riječi: *Direktiva 2020/1828, predstavničke tužbe, aktivna legitimacija, ovlaštena tijela, potrošači, financiranje postupka od strane trećih*

1. Uvod

Kolektivna pravna zaštita u Europskoj uniji jedna je od središnjih tema o kojoj se već dulje vrijeme piše i raspravlja. S jedne strane, razvidni su naponi u pravcu primjene i unaprjeđenja metoda zaštite kolektivnih interesa i prava ne samo potrošača, već i šire,⁴

¹ Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenog 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, Službeni list Europske unije L 409 /1, 4.12.2020., u daljnjem tekstu: Direktiva, Direktiva o predstavničkim tužbama, Direktiva 2020/1828. Sukladno čl. 25. Direktive stupila je na snagu dvadesetog dana od dana objave u Službenom listu Europske unije, tj. 25. prosinca 2020.

² Članak 24. Direktive

³ Konačni prijedlog Zakona o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača od svibnja 2023., P.Z.E. br. 453, <https://sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-predstavnickim-tuzbama-za-zastitu-kolektivnih-interesa-i-prava-potrosaca?t=138569&tid=211667>, stanje od 16. svibnja 2023., u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog, Konačni prijedlog Zakona o predstavničkim tužbama.

⁴ Osim zaštite potrošača, kolektivna pravna zaštita svrsishodna je i u postupcima zaštite tržišnog natjecanja, zaštite okoliša, zaštite osobnih podataka, pružanju financijskih usluga i zaštite ulagača.

što je početno uporište dobilo i u Preporuci Komisije 2013/396/EU od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima postupaka kolektivne zaštite pokrenute tužbama na propuštanje i radi naknade štete u državama članicama koje se tiču povreda prava zajamčenih pravom EU,⁵ kao relativno labavom okviru koji države članice nije obvezivao, ali jest razvojno usmjeravao u nekom načelno zajedničkom pravcu.

S druge strane, stječe se dojam da u Europskoj uniji nije postojala čvrsta želja i volja da kolektivna pravna zaštita postane stvarno djelotvorni procesni instrumentarij, o čemu svjedoči silna različitost mehanizama kolektivne pravne zaštite država članica i izostali mjerljivi rezultati tih dugih i u pravilu nedjelotvornih postupaka.⁶ Nekako između tih dvaju okosnica stidljivo se nazirala ideja o potrebi donošenja Direktive o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa, koja u ranijim stadijima nastanka izgledala ponešto drugačije od njezina konačnog teksta.

Tako je primjerice različito od Preporuke, Direktiva obuhvatila samo zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, dakle ne i pravo na podnošenje predstavničkih tužbi zbog povreda kolektivnih interesa i prava koji bi se ticali zaštite okoliša ili zaštite tržišnog natjecanja, iako je riječ o iznimno važnim područjima, koja se također odnose na povrede prava zajamčenih pravom EU.

Međutim, ono što se posebno izazovnim u procesnom smislu čini jest razlika između individualne i kolektivne pravne zaštite i potreba da se potonja u Europskoj uniji donekle harmonizira te pretpostavke za njezinu primjenu i korištenje u praksi oživotvore. Da se ne radi o jednostavnom zadatku, pokazuje i prilično dvojben entuzijazam država članica u usklađivanju nacionalnih sustava s Direktivom, jer je Europska komisija opomenula veći broj država članica zbog zakašnjenja u ispunjavanju obveza predviđenih Direktivom,⁷ dakle dvadeset i četiri države članice od ukupno dvadeset sedam država članica još nisu ispoštovala navedenu obvezu.

⁵ Preporuka Komisije 2013/396/EU od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima postupaka kolektivne zaštite pokrenute tužbama na propuštanje i radi naknade štete u državama članicama koje se tiču povreda prava zajamčenih pravom EU, Službeni list EU L 201/60, 26.7.2013. u daljnjem tekstu: Preporuka 2013.

⁶ Tako u Studiji zaštite prava potrošača u Europi zbog davanja lažnih podataka o potrošnji goriva u šest izabranih zemalja Europske unije ističe se da rezultati studije pokazuju da potrošači u pojedinim zemljama EU imaju mogućnost da svoja prava ostvare tužbu za zaštitu kolektivnih interesa, dok u nekim drugim zemljama EU takva mogućnost uopće nije predviđena. Ističe se da su mogućnosti potrošača da ostvare svoja prava protiv trgovca vrlo različito uređena. Verbraucherschutzrechte in Europa, Ein Vergleich, kollektiver Rechtsschutzmöglichkeiten bei falschen Spritverbrauchsangaben in sechs ausgewählten Ländern der EU, str. 31, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Get_Real/GetReal_Verbraucher-Studie_300419_DE_final.pdf, stanje od 16. svibnja 2023.

⁷ Od stupanja na snagu Direktive u prosincu 2020. države članice imale su dvije godine da je prenesu u nacionalno pravo i o tome obavijeste Komisiju. Nažalost, iako se u većini država članica radi na donošenju zakona, velik broj njih nije obavijestio o nacionalnim mjerama kojima se Direktiva u potpunosti prenosi do roka 25. prosinca 2022. te će stoga sljedeće države članice primiti službene opomene: Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Cipar, Latvija, Luksemburg, Malta, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska. <https://euractiv.hr/politika/a306/PAKET-ODLUKA-O-PÖVREDAMA-Hrvatska-opomenuta-zbog-neprenosenja-dviju-vaznih-direktiva-EU-u-nacionalno-pravo.html>, stanje od 16. svibnja 2023.

2. Razlozi donošenja Zakona o predstavničkim tužbama

Osim ključnog razloga za donošenje zakonskog akta kojim se uređuje predstavnička tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača pojedine države članice, koji se odnosi na obvezu države članice da svoj pravni sustav uskladi s Direktivom 2020/1828 (čl. 24. Direktive), Direktiva ne sprječava države članice da donesu ili zadrže na snazi postupovna sredstva za zaštitu kolektivnih interesa potrošača na nacionalnoj razini. Međutim, nužno je da države članice osiguravaju da je najmanje jedan postupovni mehanizam, kojim se kvalificiranim subjektima omogućuje podnošenje predstavničkih tužbi u svrhu mjera zabrane i mjera popravljivanja štete, usklađen s ovom Direktivom. Zbog toga provedba Direktive ne predstavlja temelj za smanjenje razine zaštite potrošača u područjima obuhvaćenim područjem primjene pravnih akata navedenih u Prilogu I.⁸ (čl. 1. st. 2. Direktive).

Direktivom se nastoje otkloniti nedostaci uočeni u primjeni procesnih mehanizama individualne, ali i kolektivne pravne zaštite potrošača uočeni u praksi postupanja aktualnih ovlaštenika na pokretanje tih postupaka.

U postupcima individualne zaštite potrošača, kada se radi o rasutim štetama (*Streuschäden*) i štetama male vrijednosti (*Bagatellschäden*), potrošač se u pravilu zbog male vrijednosti nastale štete ne odlučuje podnijeti tužbu, zbog čega trgovac u pravilu nastavlja s protupravnom praksom, koja vrlo vjerojatno neće biti sankcionirana.

Istovremeno, ako nastala šteta nije velike vrijednosti, troškovi postupka radi ostvarivanja zahtjeva za naknadu štetu, mogu iznositi više od koristi koju bi oštećenik u parničnom postupku potencijalno ostvario. Dakle, u tom slučaju ne postoji racionalni interes za vođenje postupka. Ako sankcija za protupravno postupanje izostane, to može biti signal štetniku za daljnji nastavak protupravne prakse. Pored toga, multipliciranje manjih iznosa vrijednosti naknade štete prouzročenih velikom broju oštećenika rezultira sasvim drugačijim pokazateljima, koji vođenje postupka radi njezina ostvarivanja više ne čine nesvršishodnim.⁹

U takvim okolnostima individualnu zaštitu potrošača zbog svih nedostataka koje ima i koji se mogu odnositi na potrebu za predujmljivanjem odvjetničkih troškova i troškova same parnice, za brojne potrošače je odvratajući faktor zbog kojeg se ne upuštaju u pokretanje parnice radi naknade štete. Osim toga, uzimajući u obzir neizvjesnost i dugotrajnost tih postupaka, važeći sustav potrebno je izmijeniti u cilju oživotvorenja prava pristupu pravosuđu.¹⁰

Zbog svih nedostataka individualnih postupaka za zaštitu prava potrošača nužno je da dođe do preoblikovanja tih postupaka u postupak kolektivne pravne zaštite, uz sva (nova) obilježja koja takav postupak ima. Stoga je jedan od ciljeva Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama olakšati potrošačima pravo na pristup pravosuđu, koji se neće ograničiti samo na osiguranje djelotvornost postupka i njegovo rješavanje (postupak dokazivanja i brzina vođenja postupka), već i na stvaranje pravnog okvira koji će ukloniti sve prepreke za vođenje takvih postupaka – ekonomske, financijske i pravne.

U skladu s navedenim valja zaključiti da su očekivanja od donošenja novog Zakona o predstavničkim tužbama velika, osobito kada su u pitanju kolektivna prava i interesi

⁸ Prilog I obuhvaća 66 akata koji se odnose na različita područja sudjelovanja potrošača – različite vrste prometa, pružanja različitih financijskih usluga, pravila o sigurnosti hrane, elektroničkoj komunikaciji, medicinskim proizvodima itd.

⁹ Opširnije Michailidou, Chrisoula, *Prozessuale Fragen des Kollektivrechtsschutzes in europäischen Rechtsraum*, Nomos, Baden-Baden, 2007., str. 37.

¹⁰ Konačni prijedlog, obrazloženje razloga zbog kojih se zakon donosi, str. 18.

potrošača. Naime, očekuje se da će taj Zakon prevladati sve nedostatke i ograničenja individualne zaštite potrošača i pomoću ovlaštenika na pokretanje postupaka financiranih iz vlastitih izvora i eventualno potpomognutima sredstvima prijavljenih potrošača pokretati postupke kolektivne pravne zaštite u kojima će se djelotvorno ostvariti njihova prava. Treba očekivati da bi ovaj novi procesni mehanizam bio znatno uspješniji od postojećih tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava, budući da je postupak kolektivne zaštite potrošača u slučaju Franak pokrenut 2012., zbog iscrpljivanja pravnog puta trajao više godina,¹¹ a individualni postupci koji su proizašli iz pravomoćnih utvrđenja o ništetnosti promjenjive kamatne stope i valutne klauzule ugovora o kreditu u CHF-u, nakon 11 godina od pokretanja postupka kolektivne pravne zaštite još uvijek traju i ne nazire im se ni približno kraj.

Konačno, uzimajući u obzir isključivo procesnopravnu narav Direktive o predstavničkim tužbama bilo je potrebno odredbe Direktive transponirati u propis procesnog prava kako bi se sveobuhvatno uredilo predmetno područje i izbjegla fragmentacija pravnih pravila u više pravnih propisa iz nadležnosti više tijela. Transpozicija odredbi u Zakon o parničnom postupku¹² pokazala se neprikladnom, uzimajući u obzir kako ZPP predstavlja opći pravni okvir za uređenje parničnog postupka,¹³ dok je za kolektivnu pravnu zaštitu potrošačkih prava potrebno uspostaviti specifičan pravni sustav koji će osigurati žurnost u postupanju, izvođenje dokaza kojima raspolaže isključivo protivna strana i dr., što se može osigurati isključivo donošenjem posebnog propisa.¹⁴

3. Predmet Zakona

Čl. 1. određeno je da se ovim Zakonom uređuju pravo podnošenja **domaće i prekogranične predstavničke tužbe** u kolektivnim potrošačkim sporovima i pravila po-

¹¹ Odlukom Vrhovnog suda Rev 2221/2018-11 od 3. rujna 2019. Vrhovni sud je odlučio o reviziji tužitelja i revizijama tuženika protiv presude Visokog trgovačkog suda Pž-6632/2017-10 od 14. lipnja 2018. kojom je potvrđena presuda Trgovačkog suda u Zagrebu P-1401/2012 od 4. srpnja 2013. kojom je prihvaćen tužbeni zahtjev u odnosu na 1-8. tuženike radi nedopuštenosti valutne klauzule i osmotuženika radi utvrđenja nedopuštenosti odredbe o promjenjivoj kamatnoj stopi u ugovorima o kreditu da se revizija tužitelja odbacuje kao nedopuštena, revizija 1-7. tuženika u odnosu na ništetnost ugovorne odredbe o valutnoj klauzuli vezane uz švicarski franak se odbijaju kao neosnovane, revizija osmotuženika u dijelu koji se odnosi na ništetnost ugovorne odredbe o promjenjivoj kamatnoj stopi i ukinuta presuda Visokog trgovačkog suda Pž-6632/2017-10 od 14. lipnja prema 1.-7- tuženicima u dijelu koji se odnosi na nalog da se prestane s gore navedenim postupanjem i da se zabrani takvo ili slično postupanje u buduću. O pravnim posljedicama konverzije i tijekom postupka kolektivne pravne zaštite opširnije vidi Maganić, Aleksandra, Pravna studija: Pravna posljedice konverzije, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/pravna-studija-pravne-posljedice-konverzije-ugovora-o-kreditu-s-valutnom-klauzulom-u-chf>, stanje od 18. svibnja 2023.

¹² Zakon o parničnom postupku (Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22), u daljnjem tekstu: ZPP.

¹³ Opće odredbe o zaštiti kolektivnih interesa i prava u parničnom postupku sadrži Glava tridesetdruga a (čl. 502.a-502.h ZPP). Međutim, unatoč potrebi za osamostaljenjem i specijalizacijom predstavnički tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača od općih okvira propisanih ZPP-om, za potencijalne pravne praznine koje u primjeni predstavničkih tužbi mogu nastati primjenjivat će se odredbe parničnog postupka. Konačno i sam Konačni prijedlog u čl. 3. propisuje da se u postupku povodom predstavničkih tužbi na odgovarajući način primjenjuju pravila parničnog postupka u postupku pred trgovačkim sudovima, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.

¹⁴ Konačni prijedlog, obrazloženje razloga zbog kojih se Zakon donosi, str. 18-19.

stupka na temelju kojih sud raspravlja i odlučuje u tim sporovima (čl. 1. Konačnog prijedloga). Sukladno navedenom, radi se o procesnom zakonu, koji određuje kada ovlaštenici na pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite imaju pravo podnijeti domaće i (ili) prekogranične predstavničke tužbe. Radi pojašnjenja pojmova koje Konačni prijedlog koristi treba istaći da se razlikuju domaće i prekogranične predstavničke tužbe.

U skladu s tim predstavnička tužba definirana je kao tužba za zaštitu kolektivnih interesa potrošača koju je podnio ovlašteni tužitelj u ime potrošača kojom traži utvrđenje da je tuženik postupao protivno odredbama propisa iz Priloga I Zakona, zabranu postupanja koje predstavlja takvu povredu, naknadu imovinske i neimovinske štete i/ili isplatu naknade zbog stjecanja bez osove uzrokovanih tom povredom (čl. 5. t. 6. Konačnog prijedloga). Iz navedenog proizlazi da je definicija predstavničke tužbe određena aktivnom procesnom legitimacijom ovlaštenika na podnošenje te tužbe i njezinim sadržajem (traženjem) pravne zaštite. Prema tome predstavničke tužbe mogu biti predstavničke tužbe na utvrđenje, predstavničke tužbe za zabranu postupanja i predstavničke tužbe za naknadu štete, što je *novum* u odnosu na ranije tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, jer se tim tužbama nije mogla neposredno tražiti naknada štete. Ti su se zahtjevi moglo postaviti tek naknadno u individualnim parnicama za naknadu štete, proizašlim iz postupaka kolektivne pravne zaštite potrošača odnosno pravomoćnih utvrđenja iz tih postupaka.

Domaće i prekogranične predstavničke tužbe definirane su prema tome je li ovlašteni podnositelj predstavničke tužbe ovlašten podnijeti ju pred sudom države članice u kojoj je imenovan ili u državi članici u kojoj nije imenovan. Slijedom navedenog „*domaća predstavnička tužba*“ definirana je kao predstavnička tužba koju je podnio ovlašteni tužitelj iz članka 8. ovog Zakona u državi članici u kojoj je imenovan (čl. 5. t. 1. Konačnog prijedloga), dok je „*prekogranična predstavnička tužba*“ definirana kao predstavnička tužba koju je podnio ovlašteni tužitelj u državi članici koja nije država članica u kojoj je imenovan (čl. 5. t. 7. Konačnog prijedloga).

U pokušaju pojašnjenja prekogranične predstavničke tužbe treba naglasiti da će one obuhvaćati slučajeve kada će prekograničnu predstavničku tužbu podnijeti ovlašteno tijelo imenovano u Hrvatskoj pred nadležnim tijelima (u pravilu sudovima) u nekoj drugoj državi članici (npr. Sloveniji, Austriji). Međutim, tim će pojmom biti obuhvaćene i prekogranične predstavničke tužbe koje je podnijelo tijelo ovlašteno na podnošenje predstavničkih tužbi jer je kao takvo imenovano u Sloveniji ili Austriji, ali tužbu podnosi pred mjesno nadležnim hrvatskim trgovačkim sudom.

Direktiva pojašnjava kako bi se u predmetima u kojima bi kvalificirani subjekt podnio predstavničku tužbu u državi članici u kojoj je imenovan, ta predstavnička tužba imala smatrati domaćom predstavničkom tužbom, iako je podnesena protiv trgovca koji ima domicili u drugoj državi članici te čak i u predmetima kada su u toj predstavničkoj tužbi zastupljeni potrošači iz nekoliko država članica. Dakle, pri utvrđivanju vrste predstavničke tužbe odlučujući element trebao bi biti država članica u kojoj je podnesena predstavnička tužba. Zbog toga ne bi bilo moguće da domaća predstavnička tužba tijekom postupka postane prekogranična predstavnička tužba ili obrnuto (t. 23. Preambule Direktive 2020/1828.).

4. Nadležnost

4.1. Stvarna nadležnost

U t. 19. Preambule Direktive o predstavničkim tužbama navedeno je da je državama članicama prepuštena odluka o tome može li se predstavnička tužba podnijeti u

sudskom ili upravnom postupku ili oboma, ovisno o relevantnom području prava ili relevantnom gospodarskom sektoru. Međutim, time se ne smije dovesti u pitanje pravo na djelotvoran pravni lijek u skladu s čl. 47. Povelje,¹⁵ pri čemu države članice moraju osigurati da potrošači i trgovci imaju pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom protiv svake upravne odluke donesene na temelju nacionalnih mjera kojima se prenosi ova Direktiva.

Hrvatska se odlučila za sudsku nadležnost u rješavanju sporova pokrenutih u povodu podnesene predstavničke tužbe. Tako je čl. 7. Konačnog prijedloga određeno da je za suđenje u postupcima povodom predstavničkih tužbi stvarno nadležan trgovački sud.

Stvarna nadležnost trgovački sudova u obrazloženju Konačnog prijedloga pojašnjenja je potrebom specijalizacije sudova u rješavanju potrošačkih sporova predstavničkim tužbama. Zakonodavac se pozvao na ranija uređenja postupaka za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača prema kojim je rješavanje tih sporova bilo u nadležnosti trgovačkih sudova,¹⁶ ali i na određenje tih sporova *rationae materiae*.

Naime, postupci povodom tužbe za zaštitu kolektivnih interesa potrošača se *rationae materiae* odnose na materiju koja i inače spada u nadležnost trgovačkih sudova, a isto vrijedi kada se postupci za zaštitu kolektivnih interesa potrošača određuju *rationae materiae*. S tim u vezi treba naglasiti da te postupke ne pokreću pojedini potrošači, već su za podnošenje predstavničke tužbe isključivo za tu svrhu određena tijela kao što su pojedina javnopravna tijela ili udruge za zaštitu potrošača. S druge strane, pasivno legitimiran u postupku u povodu predstavničke tužbe je trgovac,¹⁷ odnosno skupina trgovaca, te je stoga opravdano da zbog *rationae materiae* polja primjene tužbe za zaštitu kolektivnih interesa potrošača o tim tužbama odlučuju trgovački sudovi.¹⁸

4.2. Mjesna nadležnost

U odnosu na mjesnu nadležnost Konačni prijedlog određuje da je za suđenje u postupcima povodom predstavničkih tužbi nadležan, pored suda opće nadležnosti, i sud na čijem području je došlo ili je moglo doći do povrede propisa iz Priloga I ovoga Zakona (čl. 7. st. 2.). Na taj način ustanovljena je izberiva nadležnost temeljem koje podnositelj predstavničke tužbe može birati između više *forum*a. Sukladno tome, prema kriteriju opće nadležnosti podnositelj predstavničke tužbe tužbu će podnijeti trgovačkom sudu na čijem se području nalazi sjedište, odnosno podružnica trgovca, a ako je riječ

¹⁵ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije C 202/393, 7.6.2016.

¹⁶ Tako je i prema postojećem aktualnom izvoru Zakona o zaštiti potrošača (Narodne novine, br. 19/22), u daljnjem tekstu: ZZZP 22. Međutim, sudska nadležnost za odlučivanje o kolektivnoj pranoj zaštiti potrošača imala je svojih uspona i padova. Iako je već dulje vrijeme gotovo svim zakonima koji uređuju prava potrošača ustanovljena nadležnost sudova za odlučivanje o pitanjima kolektivne pravne zaštite, svojevršno egzotično rješenje bilo je predviđeno Zakonom o zaštiti potrošača iz 2007. godine (Narodne novine, br. 79/97), u daljnjem tekstu: ZZZP 07, sukladno kojem se kolektivna pravna zaštita mogla ostvariti sudskim putem samo ako se u postupku tražila zabrana korištenja nepoštenih ugovornih odredbi (čl. 103-106. ZZZP-a 07), a u ostalim slučajevima u upravnom postupku pred Državnim inspektoratom. O razvoju kolektivne pravne zaštite prava i interesa potrošača opširnije vidi Maganić, Aleksandra, Zaštita kolektivnih interesa i prava potrošača, Zbornik 52. susreta pravnik, Opatija 2014., Hrvatski savez udruge pravnik u gospodarstvu, str. 203-236.

¹⁷ U pojmovnom smislu „trgovac“ je definiran kao svaka osoba koja sklapa pravni posao ili djeluje na tržištu u kviru svoje trgovačke, poslovne, obrtničke ili profesionalne djelatnosti, uključujući i osobu koja nastupa u ime i za račun trgovaca (čl. 5. t. 8. Konačnog prijedloga).

¹⁸ Konačni prijedlog, Obrazloženje, str. 21.

o tuženiku fizičkoj osobi, sudu na čijem se području nalazi njegovo prebivalište. Osim toga, predstavničku tužbu kvalificirani subjekt može podnijeti i trgovačkom sudu na čijem području je došlo do povrede propisa iz Priloga I. Budući da se sadržaj predstavničke tužbe može razlikovati ovisno o tome traži li podnositelj apstraktnu i preventivnu pravnu zaštitu¹⁹ i prije no što je povreda nastupila ili naknadu štete (isplatu), u odredbama Konačnog prijedloga upotrebljava se sintagma „*sud na čijem području je došlo ili je moglo doći do povrede*“.

Sukladno aktualnom uređenju prema ZZP-u 22 u čl. 118. st. 2. i 3. propisana je mjesna nadležnost trgovačkih sudova na način da je u postupcima kolektivne pravne zaštite mjesno nadležan trgovački sud prema mjestu sjedišta odnosno podružnice tuženika, a ako tuženik nema sjedište ni podružnicu, mjesno je nadležan trgovački sud na čijem se području nalazi prebivalište tuženika. Ako se mjesna nadležnost ne može odrediti na način propisan u stavku 2. ovoga članka niti se mogu primijeniti opće odredbe o mjesnoj nadležnosti sudova, za suđenje u postupcima kolektivne pravne zaštite, mjesno je nadležan trgovački sud na čijem području je došlo ili je moglo doći do povrede propisa iz članka 114. stavka 1. ovoga Zakona odnosno mjesno je nadležan trgovački sud na području kojeg su nastale štetne posljedice odnosno povrede. U skladu s navedenim kriteriji koje je za provedbu postupka kolektivne pravne zaštite potrošača propisivao ZZP 22 u odnosu na mjesnu nadležnost bili su dalekosežniji, budući da su predviđali da se tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača može podnijeti i pred trgovačkim sudom na području kojeg su nastale štetne posljedice odnosno povrede. Međutim, odredbe o pravnoj zaštiti u povodu tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača (čl. 114.-130. ZZP-a 22) će, prema onom što je propisano u prijelaznim i završnim odredbama Konačnog prijedloga prestati važiti danom stupanja na snagu Zakona, odnosno 25. lipnja 2023. (čl. 37. i 38. Konačnog prijedloga). Prema tome, u sporovima u povodu zaštite kolektivnih interesa i prava potrošača u odnosu na pitanja stvarne i mjesne nadležnosti primjenjivat će se čl. 7. st. 2. Zakona o predstavničkim tužbama.

5. Tijela ovlaštena za podnošenje predstavničke tužbe

Iako su velika tema Direktive o predstavničkim tužbama kvalificirani subjekti,²⁰ Konačni prijedlog u čl. 8. koristi naziv ovlaštena tijela za podnošenje predstavničke tužbe. Novina je da su pretpostavke koje moraju ispunjavati tijela ovlaštena za pokretanje postupaka kolektivne zaštite prava potrošača vrlo detaljno propisane te da je potencijalna lista tih osoba proširena. Prema čl. 8. st. 1. Konačnog prijedloga osnovno pravilo je da ovlaštena tijela (ovlašteni tužitelji) trebaju biti uvršteni u Popis ovlaštenih tijela za podnošenje predstavničke tužbe (Popis ovlaštenih tijela). Sukladno tome ovlast na podnošenje predstavničke tužbe i iniciranje postupka kolektivne pravne zaštite potrošača imat će samo osobe koje su uvrštene na taj Popis.

¹⁹ O kolektivnoj pravnoj zaštiti nakon Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2011 (Narodne novine, br.57/11), u daljnjem tekstu: ZID ZPP-a 11, Nove-la ZPP-a 11. opširnije vidi Dika, Mihajlo, Nova procedura za zaštitu kolektivnih interesa i prava, u: *Novosti u parničnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2011. Naime, čl. 502.e propisano je da o tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava odlučuje sud opće mjesno nadležan za tuženika ili mjesta na kojem je počinjena radnja kojom se povređuju kolektivni interesi ili prava radi zaštite kojih je ta tužba podnesena, ako posebnim propisom nije drugačije određeno.

²⁰ Države članice osiguravaju da kvalificirani subjekti koje su u tu svrhu imenovale druge države članice mogu podnijeti predstavničke tužbe (čl. 4. Direktive).

5.1. Ovlast suda u priznanju svojstva tužitelju prava na podnošenje predstavničke tužbe

Međutim, iznimno od toga, nadležan sud može, s pravnim učinkom samo u toj parnici, priznati svojstvo tužitelju za podnošenje domaće predstavničke tužbe i onim oblicima udruživanja koji ispunjavaju pretpostavke iz čl. 9. st. 2. ovog Zakona, a nisu uvršteni u Popis ovlaštenih tijela (čl. 8. st. 5. Konačnog prijedloga).

Riječ je o mogućnostima priznanja određenim organizacijskim oblicima prava stajanja pred sudom (*ius standi in iudicio*), s učinkom samo u postupku pokrenutom u povodu domaće predstavničke tužbe. Da bi sud mogao donijeti takvu odluku (rješenje), potrebno je da taj oblik udruživanja ispunjava pretpostavke koje inače nužno mora ispuniti neka udruga ili drugi oblik udruživanja kako bi bili uvršteni na Popis ovlaštenih tijela. To su: biti upisan u Registar udruga Republike Hrvatske i u Registar neprofitnih organizacija, biti osnovan radi zaštite jednog ili više prava potrošača uređenih propisima iz Priloga I. ovoga Zakona, aktivno djelovati najmanje 12 mjeseci prije podnošenja predstavničke tužbe, protiv njih ne smije biti pokrenut postupak prestanka postojanja u skladu s propisom o udrugama, voditi transparentno financijsko poslovanje u skladu s propisima o računovodstvu neprofitnih organizacija, uredno ispunjavati ugovorne obveze u provedbi odobrenih financijskih podrški od strane tijela državne uprave i drugih javnopravnih tijela, uredno ispunjavati obveze plaćanja poreza i drugih davanja prema državnom proračunu i proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, protiv osobe ili osoba ovlaštenih za zastupanje ne smije se voditi kazneni postupak za kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti, osigurati dokaz o neovisnosti djelovanja i nepostojanju utjecaja osoba koje nisu potrošači, osobito trgovaca, a koje imaju ekonomski interes za podnošenje određenih tužbi, osigurati organizacijske, ljudske, prostorne i financijske resurse za obavljanje osnovne djelatnosti u skladu s financijskim planom i programom rada udruge, moraju biti solventna, na svojim mrežnim stranicama redovito, jasno i razumljivo objavljivati informacije iz ovoga stavka, zajedno s informacijama o izvorima financiranja, svojoj organizacijskoj i upravljačkoj strukturi te strukturi članstva (čl. 9. st. 2. Konačnog prijedloga). U obrazloženju Konačnog prijedloga navedeno je da udruge ili drugi oblici udruživanja udruga moraju ispuniti različite kriterije kao što su neovisnost, stručnost, legitimnost, solventnost i dr. posebice uzimajući u obzir da se predstavničkom tužbom štite interesi i prava velikog broja potrošača, koji iskazuju volju da ovlaštena tijela u njihovo ime pondose predstavničke tužbe, radi čega je potrebno osigurati da tijela koja su za to ovlaštena doista mogu na adekvatan način voditi takve postupke.²¹

Čini se da je ova odredba unesena u Konačni prijedlog po uzoru na čl. 77. st. 3. ZPP-a. Njezina primjena u okviru postupaka u povodu predstavničkih tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača omogućava svojevrsnu fleksibilizaciju Popisa ovlaštenih tijela, gdje je sudovima omogućeno da listu aktivno legitimiranih podnositelja predstavničkih tužbi, pod zakonom točno određenim pretpostavkama prošire s ograničenim dometom (samo u toj parnici). Svakako treba istaknuti da će takvi oblici udruživanja biti ovlašteni podnositi samo domaće predstavničke tužbe, dakle tužbe koje se podnose pred domaćim sudovima, čak i u slučajevima kada tuženi trgovac ima domicil u drugoj državi članici.

5.2. Tko su ovlaštena tijela na podnošenje predstavničke tužbe?

Tijela ovlaštena za podnošenje predstavničkih tužbi sukladno Konačnom prijedlogu su **udruge i drugi oblici udruživanja udruga** koje su uvrštene na Popis ovlaštenih

²¹ Konačni prijedlog, Obrazloženje, str. 22.

tijela (čl. 8. st. 2.). Kao tijelo aktivno legitimirano za podnošenje predstavničke tužbe može se pojaviti i **tijelo koje je prethodno imenovano u državi članici Europske unije za podnošenje prekograničnih predstavničkih tužbi** (čl. 8. st. 3. Konačnog prijedloga). Konačno, predstavničku tužbu može podnijeti i **javnopravno tijelo** koje je iskazalo interes da bude uvršteno na Popis ovlaštenih tijela, pod pretpostavkom da prethodno nije bilo uključeno u postupak zaštite prava potrošača temeljem propisa zbog kojega bi podnošenjem predstavničke tužbe bilo u sukobu interesa (čl. 8. st. 4. Konačnog prijedloga).

Sud će po službenoj dužnosti paziti na to može li ovlašteno tijelo biti tužitelj u parnici u povodu podnesene predstavničke tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača (čl. 8. st. 7. Konačnog prijedloga). Tek u pojašnjenju ovih odredbi naznačeno je da ova obveza suda postoji tijekom cijelog postupka, odnosno sve do pravomoćnosti.²² Nije jasno zašto to nije naznačeno u samom tekstu Konačnog prijedloga, jer sukladno sličnim procesnim odredbama (npr. o stranačkoj sposobnosti u parničnom postupku) ističe se na koji moment (stadij odlučivanja) se određena obveza suda odnosi. Tako primjerice čl. 82. ZPP-a propisuje da će *u tijeku cijelog postupka* sud po službenoj dužnosti paziti može li osoba koja se pojavljuje kao stranka biti stranka u postupku i je li parnično sposobna, zastupa li parnično nesposobnu osobu njezin zakonski zastupnik i ima li zakonski zastupnik posebno ovlaštenje kad je ono potrebno.

Sudjelovanje udruge koja ne ispunjava pretpostavke iz čl. 9. st. 2. ovoga Zakona u predstavničkim parnicama uvijek predstavlja bitnu povredu parničnog postupka (čl. 8. st. 8. Konačnog prijedloga). S tim u vezi je u obrazloženju Konačnog prijedloga²³ navedeno da u slučaju gubitka jedne od pretpostavki tijekom postupka (primjerice da tijekom žalbenog postupka sredstva udruge za financiranje žalbenog postupka potječu od konkurenta tuženog trgovca što je povreda financijske neovisnosti određena čl. 28. Konačnog prijedloga) nastupa apsolutna povreda parničnog postupka.

Svakako treba istaći da Konačni prijedlog u čl. 8. st. 8. ne određuje o kakvoj se bitnoj povredi parničnog postupka radi. Ipak, time što je propisano da navedeni nedostaci *uvijek* predstavljaju bitnu povredu parničnog postupka, otklonjena je potreba dokazivanja uzročno-posljedične veze između povrede i nepravilnosti ili nezakonitosti odluke, koja obilježava relativno bitne povrede parničnog postupka. Prikazano rješenje iz Konačnog prijedloga čl. 8. st. 8. u skladu je i s čl. 354. st. 2. ZPP-a koji propisuje apsolutno bitne povrede odredaba parničnog postupka. U skladu s tim propisano je da bitna povreda odredaba parničnog postupka *uvijek* postoji...da bi se nakon toga navele konkretne povrede.

5.3. Ovlaсти Ministarstva za zaštitu potrošača

Udruga ili drugi oblik udruživanja udruge koja smatra da ispunjava pretpostavke iz čl. 9. st. 2. ovog članka podnosi zahtjev ministarstvu nadležnom za poslove zaštite potrošača (Ministarstvo) za uvrštavanje na Popis ovlaštenih tijela (čl. 9. st. 1. Konačnog prijedloga). Ministarstvo će nakon donošenja odluka o uvrštavanju podnositelja zahtjeva na Popis ovlaštenih tijela, odluku objaviti na mrežnim stranicama Ministarstva (čl. 9. st. 3. i 4. Konačnog prijedloga). Pored toga Ministarstvo je dužno pratiti usklađenost ovlaštenih tijela s Popisa ovlaštenih tijela s pretpostavkama iz čl. 9. st. 2. U slučaju da ovlašteno tijelo više ne ispunjava propisane pretpostavke, Ministarstvo donosi odluku o brisanju toga tijela s Popisa ovlaštenih tijela. Protiv odluka Ministarstva o zahtjevu za

²² Konačni prijedlog, Obrazloženje, str. 22,

²³ Ibid.

upis i brisanju tijela s Popisa ovlaštenih tijela žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor (čl. 9. st. 5.-7. Konačnog prijedloga).

6. Predstavničke tužbe

6.1. Postojeće uređenje kolektivne pravne zaštite u Hrvatskoj

Osim problema s aktivnom legitimacijom i financiranjem udruga ovlaštenih za pokretanje postupaka kolektivne zaštite, uočeno je da nekompenzacijska kolektivna pravna zaštita u pravilu doprinosi dugotrajnosti i nedjelotvornosti tih postupaka. S obzirom na to da su tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava prema odredbama parničnog postupka (čl. 502.a-502.h ZPP-a) i aktualno uređenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača (čl. 114.-130. ZZP-a 22) koncipirani na način da se individualni zahtjevi za naknadu štete mogu ostvarivati tek nakon pravomoćnog utvrđenja povrede kolektivnih interesa i prava u postupku kolektivne pravne zaštite, postupak je zapravo podijeljen na postupak kolektivne pravne zaštite u kojem se ostvaruje apstraktna i preventivna pravna zaštita i tek nakon toga, individualne postupke koji proizlaze iz prethodno pravomoćno utvrđenih povreda kolektivnih interesa.

Ovakav dvofazni sustav, u kojem do pravomoćnog utvrđenja povrede kolektivnih interesa potrošača mora proći više godina usporava i koči ostvarivanje kompenzabilnih zahtjeva koje kolektivna pravna zaštita u zemljama *common law-a* primarno ima. Rezerviranost država članica Europske unije u odnosu na ostvarivanje zahtjeva za naknadu štete u istom postupku u kojem se traži utvrđenje povrede i zabrana daljnjeg protupravnog postupanja, osobito u početnim stadijima razvoja kolektivne pravne zaštite bila je uobičajena. Pri tome se često isticalo da zemlje kontinentalnog europskog pravog sustava nisu spremne za takve procesne mehanizme, da se oni u nacionalnim pravnim sustavima neće moći ostvarivati jer nisu tim sustavima imanentni, da *class action* i u angloameričkom sustavu donosi brojne procesne zlouporabe itd.

Međutim, u europskoj procesnoj doktrini uočeno je da je izostala kompenzacija u postupku kolektivne pravne zaštite u državama članicama Europske unije jedna od kočnica za njegov daljnji razvoj, predlažući određene izmjene u tom smislu.²⁴

Sustav kolektivne pravne zaštite kakav trenutno postoji u Hrvatskoj je nekompenzabilan. Naknada štete može se ostvarivati samo u individualnim postupcima koji će uslijediti tek nakon pravomoćnih utvrđenja povreda različitih kolektivnih interesa,²⁵ pa i kolektivnih interesa potrošača. Tako se tužbom za zaštitu kolektivnih interesa i prava, pored ostalih zahtjeva može zatražiti da se tuženiku naloži poduzimanje radnji radi otklanjanja nastupjelih ili mogućih općih štetnih posljedica nedopuštenih postupanja tuženika (čl. 502.b t. 3. ZPP-a), a fizičke ili pravne osobe mogu se u posebnim parnicama za naknadu štete ili isplatu pozvati na pravno utvrđenje iz presude kojom će biti prihvaćeni zahtjevi iz tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava (čl. 502.c ZPP-a).

Osim toga, prema čl. 122. ZZP-a 22 tijelo ovlašteno na pokretanje postupka kolektivne pravne zaštite može pored utvrđenja čina povrede i zabrane protupravnog postupanja narediti tuženiku da prekine s postupanjem koje je protivno propisima o

²⁴ Voet, Stefaan, European Collective Redress and Compensation, str. 123-148. https://classactions.openum.ca/files/sites/24/2018/06/Extrait_SVoet_56050-YB-TEXT-action-collective-class-action_FINAL-4.pdf, stanje od 19. svibnja 2023.

²⁵ Prema čl. 502.a st. 2. ZPP-a kolektivni interesi kao interesi imanentni određenoj grupi ili klasi ili kolektivitetu mogu biti interesi koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine, zatim moralni, etnički, potrošački, antidiskriminacijski i drugi interesi koji su zakonom zajamčeni.

zaštitu potrošača iz članka 114. stavka 1. ovoga Zakona te mu narediti da, ako je to moguće, usvoji mjere koje su potrebne za uklanjanje štetnih posljedica koje su nastale zbog njegova protupravnog ponašanja. Isto tako, potrošač ili osoba koja ima pravni interes može pokrenuti postupak radi naknade štete koja mu je uzrokovana postupanjem tuženika ili radi isplate u kojem će se pozivati na pravomoćna utvrđenja povreda iz članka 114. iz postupka kolektivne pravne zaštite.

6.2. Različite vrste predstavničkih tužbi

Čl. 13. Konačnog prijedloga određeno je da svako ovlašteno tijelo može podnijeti predstavničku tužbu radi 1. utvrđenja da je tuženik postupao suprotno odredbama propisa iz Priloga I. (predstavnička tužba za utvrđenje), 2. zabrane postupanja koje predstavlja povredu odredbi propisa iz ovoga Zakona (predstavnička tužba za zabranu postupanja), 3. naknade imovinske i neimovinske štete i/ili isplate naknade zbog stjecanja bez osnove oštećenima uzrokovanih povredom propisa iz Priloga I. (predstavnička tužba za naknadu štete). U tom smislu je velika novina da se u postupku kolektivne pravne zaštite potrošača neposredno može zatražiti i naknada štete.

Sadržaj predstavničke tužbe razlikuje se ovisno o tome o kojoj se vrsti predstavničke tužbe radi. Tako u predstavničkoj tužbi za zabranu postupanja tužitelj nije dužan navesti iznos štete koju su pretrpjeli oštećenici i činjenice iz kojih proizlazi namjera, odnosno nepažnja tuženika (čl. 19. st. 1. Konačnog prijedloga), s obzirom na to da se radi o činjenicama koje nisu relevantne za taj tužbeni zahtjev. Isto tako, u toj vrsti predstavničke tužbe oštećenici ne moraju dati ovlaštenje za zastupanje (čl. 19. st. 2. Konačnog prijedloga). Naime, budući da se tužbom za zabranu postupanja tužitelja primarno ostvaruje javni interes i može biti dvojbena je li potrošačima uopće nastati šteta, nije nužno da oštećenici daju ovlaštenje za zastupanje.

Ipak, posebne pretpostavke moraju biti ispunjene u predstavničkoj tužbi za naknadu štete.

Ona mora sadržavati popis oštećenika zajedno s izjavama volje za zastupanjem i visinu štete koja im pripada. Popis oštećenika treba sadržavati imena i prezimena oštećenika i broj osobnog identifikacijskog dokumenta, a izjava volje mora biti dana u pisanom obliku i vlastoručno potpisana (čl. 19. st. 3.-5. Konačnog prijedloga). U obrazloženju je navedeno da je u parnicama radi naknade štete nužno pribaviti pristanak oštećenika čiji interesi se zastupaju određenom predstavničkom tužbom uzimajući u obzir da je riječ o tražbinama kojima može raspolagati isključivo nositelj tražbine koji samostalno odlučuje hoće li svoja prava ostvarivati i na koji način (sporazumno izravnim dogovaranjem s trgovcem ili medijacijom, prisilno sudskim putem).

Ističe se da se na taj način osigurava određenost tužbenog zahtjeva vezano za visinu naknade štete i oštećenike za koje se naknada štete potražuje. Tužitelj će biti dužan dostaviti popis oštećenika s izjavama volje za zastupanjem u konkretnoj parnici. Sam popis, ograničava se na podatke koji su nužni za identifikaciju oštećenika, tako da sadrži isključivo imena i prezimena oštećenika i broj njihova osobnog identifikacijskog dokumenta.

7. Neke specifičnosti postupka u povodu predstavničke tužbe

7.1. Prethodno upozorenje

Prije no što ovlašteni tužitelj pokrene postupak za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača predstavničkom tužbom radi utvrđenja povrede i zabrane protuprav-

nog postupanja, dužan je trgovca ili drugu pasivno legitimiranu osobu protiv koje namjerava podnijeti predstavničku tužbu **prethodno upozoriti** da će, ako ne prestane s protupravnim postupanjem protiv nje podnijeti tužbu. Pri tom ovlašteni tužitelj predstavničku tužbu za utvrđenje i zabranu postupanja ne može podnijeti prije isteka roka od 30 dana od dana dostave (čl. 14. Konačnog prijedloga).

7.2. Medijacija

Konačni prijedlog predviđa da se i prije podnošenja predstavničke tužbe za naknadu štete i tijekom postupka u povodu predstavničke tužbe za naknadu štete, spor može riješiti **medijacijom** (čl. 15. i 16.). Za razliku od medijacije koja prethodi postupku podnošenja predstavničke tužbe za naknadu štete, što nije dužnost koju propisuje Direktiva, odredba Konačnog prijedloga o medijaciji tijekom postupka rezultat je transponiranja čl. 1. Direktive o predstavničkim tužbama u hrvatski pravni sustav, u kontekstu mogućnosti zaključenja sudske nagodbe. S obzirom na to da se prijedlog za rješavanje potrošačkog spora medijacijom podnosi jednom od tijela za alternativno rješavanje potrošačkih sporova (čl. 15. st. 2. Konačnog prijedloga), sukladno kriterijima iz Zakona o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova²⁶ tijela za alternativno rješavanje potrošačkih sporova koja rješavaju sporove medijacijom su Centar za mirenje pri Hrvatskoj gospodarskoj komori, Centar za mirenje pri Hrvatskom uredu za osiguranje, Profi Test d.o.o., Centar za mirenje „Medijator“, Centar za mirenje pri Hrvatskoj udruzi za medijaciju i Centar za mirenje Hrvatske obrtničke komore.

Kada je riječ o medijaciji tijekom postupka, sud će na pripremnom ročištu povodom predstavničke tužbe za naknadu štete upozoriti stranke s mogućnostima da spor riješe sudskom nagodbom ili medijacijom. Novina u tom smislu je da će sud prije potpisivanja zapisnika o nagodbi ispitati ne samo jesu li raspolaganja stranka protivna prisilnim propisima i pravilima javnog morala, već i jesu li pravična.

Razlozi za ovakvo proširenje kontrolnih ovlasti suda prilikom zaključenja sudske nagodbe navedeni su u obrazloženju Konačnog prijedloga. Sukladno tome, tijekom postupka donošenja Konačnog prijedloga, Vrhovni sud Republike Hrvatske ukazao je da je sudovima nužno omogućiti ispitivanje pravičnosti nagodbe koju stranke sklapaju. Stoga je Konačnim prijedlogom propisano kako se ispitivanje dopustivosti nagodbe ne ograničava samo na ispitivanje je li sadržaj nagodbe u suprotnosti s pravnim poretkom Republike Hrvatske, već i jesu li sporazumi o naknadi štete koja će se dodijeliti oštećenim potrošačima pravični, uzimajući u obzir kako se nagodbom ne moraju ugovoriti iznosi naknade štete koji bi odgovarali visini stvarno pretrpljene štete.²⁷

7.3. Opt in sustav

Postojeći sustav kolektivne zaštite potrošača je *opt out* sustav. Stav o tome izvodi se iz sadržaja odredbe čl. 126. ZZP-a 22 sukladno kojem odluka suda donesena u postupku za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača iz članka 114. stavka 1. ovoga Zakona u smislu postojanja povrede propisa zaštite potrošača iz članka 114. stavka 1. ovoga Zakona obvezuje ostale sudove u postupku koji potrošač ili osoba koja ima pravni interes pokrene radi naknade štete koja mu je uzrokovana postupanjem tuženika ili radi isplate.

²⁶ Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova (Narodne novine, br. 121/16, 32/19), u daljnjem tekstu: ZARPS.

²⁷ Konačni prijedlog, Obrazloženje, str. 24-25.

Ono što je iz ovog sustava razvidno jest da odluka donesena u postupku kolektivne pravne zaštite djeluje prema svim potrošačima, neovisno o tome jesu li oni u tom postupku aktivno sudjelovali ili ne. Dakle, pozitivna utvrđenja iz tako vođenih postupaka kolektivne pravne zaštite odražavaju se pozitivno na njihovu pravnu poziciju. Ipak, ukoliko žele ostvariti zahtjev za naknadu štete, morat će pokrenuti individualnu parnicu, u kojoj se mogu pozivati na pozitivna utvrđenja iz postupka kolektivne pravne zaštite. U skladu s tim svi potrošači će, neovisno o tome u kojoj mjeri su i jesu li uopće sudjelovali svojim aktivnostima u pozitivnoj realizaciji njihovih kolektivnih pravnih interesa, imati koristi od postupka kolektivne pravne zaštite u kojem je utvrđena povreda nekog njihovog kolektivnog interesa ili prava.

Nasuprot tome, čl. 21. Konačnog prijedloga propisano je da oštećenici moraju pisanim putem izričito izjaviti volju za zastupanjem ovlaštenom tužitelju, kako bi njihove tražbine prema tuženiku bile obuhvaćene predstavničkom tužbom za naknadu štete. Na taj način se u kolektivnu pravne zaštite potrošača namjerava uvesti *opt-in* sustav, dakle sustav u kojem će zahtjev za naknadu štete moći realizirati samo onaj potrošač koji je svoje sudjelovanje u predstavnčkoj tuži za naknadu štete izrijekom prijavio.²⁸ Potrošač to mora učiniti izrijekom i pisanim putem. *Pro futuro* to znači da više neće biti moguće da se svaki potrošač u postupcima za naknadu štete proizašlim iz postupka kolektivne pravne zaštite poziva na pravomoćna utvrđenja iz toga postupka te da će ona vezivati sudove. Između ostalog bitno je napomenuti da svoju volju za zastupanjem potrošači mogu izraziti sve do zaključenja glavne rasprave, kada dolazi do preinake predstavničke tužbe za naknadu štete (čl. 22. Konačnog prijedloga).

U odnosu na ta pitanja čl. 27. Konačnog prijedloga propisano je da stranke ili zainteresirane osobe u postupku u kojem je donesena pravomoćna presuda povodom predstavničke tužbe, u smislu postojanja povrede propisa iz Priloga I. ovog Zakona, tu presudu mogu upotrijebiti kao dokaz u svim drugim tužbama za naknadu štete protiv istog trgovca za istu praksu. S tim u vezi je u obrazloženju Konačnog prijedloga dano pojašnjenje prema kojem se ovim odredbama ne utječe na narav neoborive predmnijeve sadržaja izreke u pravomoćnoj presudi. Međutim, ističe se da u odnosu na utvrđenja navedena u obrazloženju presude, stranke postupka mogu se pozvati i na ta utvrđenja u drugim tužbama za naknadu štete protiv istog trgovca za istu praksu, ali u tim parnicama sud će ih ocjenjivati sukladno načelu slobodne ocjene dokaza.²⁹

8. Financiranje postupka od strane trećih

Jedna od pretpostavki uspješne realizacije postupka kolektivne pravne zaštite jest da ovlaštena tijela raspolazu s dovoljno sredstava za vođenje tih postupaka. Naime, unatoč tome što su ovlaštena tijela oslobođena plaćanja sudskih pristojbi tijekom cijelog postupka (čl. 31. Konačnog prijedloga) financijska sredstva potrebna su za ostale troškove postupka do kojih može doći tijekom njegova vođenja.

²⁸ Zanimljivo je da se unatoč obvezi sveobuhvatnog obavještanja u *opt-out* sustavu ne uspiju dosegnuti (obavijestiti) svi potencijalni oštećenici. Tako je Apelacioni sud za Ontario u predmetu *Currie v. McDonalds Restaurants of Canada Ltd.* naveo da nakon provedenog istraživanja obavještanja američke *class action* parnice, kod suda u Illinois-u, obavještanjem različitih kanadskih tijela za publikaciju se uspjelo obavijestiti svega 29% kanadskih *class action* članova. U SAD-u se na taj način uspije obavijestiti samo 72% nepoznatih članova klase. Opširnije vidi Schuschnigg, Artur, Die Verbandsklagen-Richtlinie, Umsetzungsbreite und ihre Grenzen, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 22/22, str. 1043-1046.

²⁹ Cf. *ibid.*, str. 27.

Odredba o oslobađanju ovlaštenih tijela od plaćanja sudskih pristojbi odnosi se na udruge ili druge oblike udruživanja udruga (čl. 8. st. 2. Konačnog prijedloga), ali i na oblike udruživanja kojima je sud s učinkom samo u toj parnici priznao svojstvo tužitelja za podnošenje domaće predstavničke tužbe (čl. 8. st. 5. Konačnog prijedloga). Na taj način se potiče podnošenje predstavničkih tužbi, a nedostatak financijskih sredstava neće i ne smije biti smetanja za pokretanje tih postupaka.

S obzirom na to da bi financiranje od strane trećih osoba moglo kriti potencijalne rizike od zlouporaba kojima bi se moglo utjecati na sadržaj konačne odluke u sporu, Konačnim prijedlogom nastoje se prevenirati takvi slučajevi. Tako čl. 28. Konačnog prijedloga uređuje se zabrana sukoba interesa u parnicama radi zaštite kolektivnih interesa i prava potrošača. Udruge kao ovlašteni tužitelji moraju biti potpuno transparentne u pogledu izvora financiranja svoje djelatnosti općenito i u pogledu izvora sredstava za potporu pojedinoj predstavničkoj tužbi za mjere popravljivanja štete. To je potrebno kako bi sudovi mogli utvrditi postoji li sukob interesa između treće strane koja financira vođenje postupka i ovlaštenog tužitelja te bi li se financiranjem sredstvima treće strane, koja ima ekonomski interes za podnošenje određene predstavničke tužbe ili njen ishod, odvratio ovlaštena tijela od zaštite kolektivnih interesa potrošača. Osobito se zabranjuje financiranje predstavničkih tužbi od strane konkurenata tuženika.³⁰

Na povrede financijske neovisnosti tužitelja sud pazi po službenoj dužnosti ili na prijedlog tuženika tijekom cijelog postupka, sve do pravomoćnosti odluke (čl. 28. st. 4. Konačnog prijedloga).

Novina je da ovlašteni tužitelj može zahtijevati od potrošača koji su izrazili volju da ih on zastupa u parnici povodom predstavničke tužbe za naknadu štete simboličnu naknadu za sudjelovanje u parnici, pri čemu ta naknada ne smije prelaziti iznos do 5% vrijednosti naknade štete koja je predmet tužbenog zahtjeva za potrošača, odnosno da ne smije biti viša od 70,00 eura (čl. 29. Konačnog prijedloga). Unatoč tome što je naizgled riječ o nevelikom iznosu, multipliciranjem stotina ili tisuća ili desetaka tisuća potrošača s navedenim iznosima ovlaštena tijela za podnošenje predstavničkih tužbi za naknadu štete na taj način mogu prikupiti ozbiljna sredstva za vođenje postupaka kolektivne pravne zaštite potrošača.

Zaključno

Zakonodavna procedura koja se odnosi na pravno uređenje predstavničkih tužbi trenutno je pri kraju i objektivno se može očekivati donošenje Zakona o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača u obliku kakav je određen Konačnim prijedlogom. Dosadašnji razvoj kolektivne pravne zaštite u Hrvatskoj je bio skroman i javnosti poznat kroz jedini postupak kolektivne pravne zaštite u slučaju Franak. Međutim s obzirom na to da je dugo trajao te da još uvijek traju individualni postupci koji proizlaze iz pravomoćnih utvrđenja tog postupka kolektivne pravne zaštite, možemo zaključiti da kolektivna pravna zaštita u Hrvatskoj nije djelotvorna. Razlozi nedjelotvornosti toga postupka u konkretnom slučaju proizlaze iz sporosti i tromosti samog pravosudnog sustava, trajne potrebe za iscrpljivanjem svih segmenata pravnog puta, lutanja sudske prakse i nepredvidivog utjecaja nadnacionalnih instanci poput Suda Europske unije ili Europskog suda za ljudska prava.

Osnovni problemi kolektivne pravne zaštite koji se svode na određenje ovlaštenih tijela za vođenje tih postupaka i njihovo financiranje te dvofazni sustav kolektivne pravne zaštite i naknade štete koja se ostvaruje u individualnim postupcima te problemi u

³⁰ Ibid.

shvaćanju dometa proširenja subjektivnih granica kolektivne pravne zaštite nastojat će se prevladati novim procesnopравnim mehanizmima u postupku u povodu predstavničke tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača.

Prije svega, namjerava se uspostaviti relativno širok Popis ovlaštenih tijela koja će za uvrštavanje na tu listu morati ispunjavati određene zakonom propisane pretpostavke. Osim toga, otvorena je mogućnost da sud s učinkom u toj parnici oblicima udruživanja koji nisu na Popisu, ali ispunjavaju zakonom propisane pretpostavke za ovlaštena tijela prizna svojstvo tužitelja za podnošenje predstavničke tužbe, čime se Popis ovlaštenih tijela po potrebi fleksibilizira i aktualizira. Osim toga, Ministarstvo nadležno za poslove zaštite potrošača vodi računa o aktualnom stanju ovlaštenih tijela s Popisa na način da omogućava novim ovlaštenim tijelima da budu uvrštena, a one koji više ne ispunjavaju zakonom propisane pretpostavke za uvrštavanje briše s Popisa ovlaštenih tijela.

Velika novina je uvođenje predstavničke tužbe za naknadu štete, kojom se naknada štete u slučaju povreda iz Priloga I. može neposredno ostvarivati u postupku kolektivne pravne zaštite, a ne, kao što je to do sada u hrvatskom pravnom uređenju bio slučaj, tek u individualnim postupcima proizašlim iz prethodno vođenog postupka kolektivne pravne zaštite. Na taj način postiže se ušteda u vremenu, a time ujedno i povećava djelotvornost pravne zaštite koja se pruža. Pri tom se primjenjuje *opt-in* sustav prema kojem oštećenici moraju pisani putem izričito izjaviti volju za zastupanjem ovlaštenom tužitelju kako bi njihove tražbine prema tuženiku bile obuhvaćene predstavničkom tužbom za naknadu štete. Svoj pristanak ili prijavu za sudjelovanje u tom postupku mogu dati sve do zaključenja glavne rasprave. Osim toga, otvorena je mogućnost da stranke u postupku ili zainteresirane osobe u postupku povodom predstavničke tužbe u kojem je pravomoćno utvrđena povreda iz Priloga I. tu presudu mogu upotrijebiti kao dokaz u svim drugim tužbama za naknadu štete protiv istog trgovca za istu praksu.

Konačno, otvaranjem mogućnosti da predstavničke tužbe financira treća strana, pod uvjetom ispunjenja zakonom propisanih pretpostavki kako bi se spriječile potencijalne zloporabe postupka i nedopuštenog utjecaja na konačnu odluku te uvođenjem simbolične naknade za sudjelovanje oštećenika u parnicama za naknadu štete, osigurava se potencijalno češće pokretanje tih postupaka i povećava potencijal za njihovu uspješnu realizaciju.

Zaključno, na temelju provedene analize izgledno je da će Hrvatska uskoro imati jedan solidan zakonski okvir za podnošenje predstavničkih tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava. O tome na koji će se način navedene odredbe primjenjivati u praksi ponajviše će ovisiti i djelotvornost postupaka kolektivne pravne zaštite. Nadamo se da će svakako biti uspješniji od postojećih pravozaštitnih oblika te da će više doprinijeti stvarnoj realizaciji potrošačkih prava.

Aleksandra MAGANIĆ, PhD., Full Professor,
University of Zagreb, Faculty of Law,
amaganic@pravo.hr

REPRESENTATIVE ACTIONS FOR THE PROTECTION OF THE COLLECTIVE INTERESTS AND CONSUMER RIGHTS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary: By adopting Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and the Council of 25 November 2020, on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC, the member states of the European Union undertook the obligation to enact laws and other regulations in order to harmonize with that Directive no later than December 25, 2022. Given that Croatia is in arrears with the above-mentioned obligation, the Bill on Representative Actions for the Protection of Collective Interests and Consumer Rights is in the legislative procedure, which introduces numerous novelties in relation to current mechanisms of procedural legal protection of consumers. Apart from the fact that in the context of the adoption of the new Law, the goals achieved thereby and the application area should be determined, the paper aims at presenting the new ideas referring to the Law. Firstly, it is necessary to determine which courts will decide in these proceedings and which procedural methods will be applied in order to conduct an analysis of the most significant features of collective legal protection – legal standing and potential funding by third parties and representative actions that differ according to the content of legal protection which is required of them. In addition, the novelties in the collective consumer protection procedure concern the implementation of the procedure itself, the decisions made, and other procedural institutes that have not been determined by law in such procedures. Finally, the Law specifically sets out the obligations of Member States towards the European Commission, which relate to the duty to provide information about representative actions and cross-border representative actions.

Keywords: Directive 2020/1828, representative actions, legal standing, authorities, consumers, procedure funding by third party