

Dr. sc. Jadranka DABOVIĆ ANASTASOVSKA, UDK 347.441
redovni profesor 366.542

Pravni fakultet „Justinijan Prvi“

Pregledni znanstveni rad

Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij“ Skopje,

Rad stigao: 5. svibnja 2025.

sudac Ustavnog suda Republike Sverna Makedonije

Rad prihvaćen: 3. lipnja 2025.

jadranka_dab@yahoo.com

Dr. sc. Valentin PEPELJUGOSKI,

redoviti profesor Pravnog fakulteta

Američki univerzitet na Evropa, „FON“ Skopje

vpepeljugoski@unet.com.mk

KAKO “BALKANSKI” BOJKOT MALOPRODAJNIH LANACA I EUROPSKI PROPISI O NEPOŠTENIM TRGOVINSKIM PRAKSAMA U LANCIMA DOBAVLJANJA UTJEČU NA PRAVA POTROŠAČA I SLOBODU UGOVARANJA?

Sažetak: U ovom radu autori ispituju odnos između načela slobode ugovaranja i različitih mjera za sprječavanje nekontroliranog rasta cijena osnovnih proizvoda u zemljama naše regije (pod našom regijom mislimo na zemlje bivše jugoslavenske Federacije). Autori analiziraju razdoblje od siječnja 2025. i mjere ograničenja cijena i marži za određene proizvode i usluge, koje su zemlje naše regije usvojile nakon “balkanskog bojkota trgovačkih lanaca”. Paralelno s tim, rad analizira provedbu pravnih propisa EU, radi osiguranja poštenih poslovnih praksi u lancu opskrbe poljoprivrednim i prebrambenim proizvodima, gdje se velikim trgovačkim lancima daju nove odgovornosti. U Republici Sjevernoj Makedoniji, provedba propisa EU o poštenim poslovnim praksama u lancima opskrbe predstavlja se kao način postizanja nižih cijena osnovnih proizvoda za potrošače.

Što se dogodilo krajem 2024. i početkom 2025. godine na tržištu poljoprivrednih, prebrambenih i drugih osnovnih proizvoda (koji čine tzv. potrošačku košaricu) u većini balkanskih zemalja? Može se prepoznati nekoliko povezanih okolnosti: iznimno brzi porast cijena poljoprivrednih, prebrambenih i osnovnih proizvoda - i vrijednosti potrošačke košarice; potrošači su organizirali bojkot velikih supermarketa; vlade su fiksirale cijene određenih proizvoda i usluga; neke zemlje su donijele nove ili izmijenile postojeće zakone kako bi osigurale poštenu poslovnu praksu; pojačan nadzor od strane tržišnih i drugih inspeksijskih tijela; povećana aktivnost tijela/komisija za zaštitu tržišnog natjecanja; veća pozornost posvećena je financijskoj disciplini; te su se dogodile promjene u poreznoj i carinskoj politici. Svi ovi događaji i njihov utjecaj na osnovna načela ugovornog prava u tržišnom gospodarstvu, na zaštitu tržišnog natjecanja i na zaštitu prava potrošača, inspirirali su autore na pisanje ovog rada.

Rad je podijeljen u sedam dijelova. U uvodu autori objašnjavaju motiv pisanja rada i složenost situacije koja je nastala u našoj regiji, uvjetovanu djelovanjem različitih čimbenika, kao i moguća rješenja za dugoročno rješavanje problema. U sljedećim dijelovima rada autori raspravljaju o karakteristikama modernog ugovornog prava. Zatim se bave problemom ograničavanja slobode ugovaranja, kao jednog od najvažnijih načela ugovornog prava, koje proizlazi iz autonomije volje. Autori ispituju granice slobode ugovaranja u propisima za zaštitu poštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe poljoprivrednim i prebrambenim proizvodima. Također raspravljaju što ti propisi znače za tržišno gospodarstvo i slobodno natjecanje, kao i o mjerama državnog intervencionizma ograničavanjem cijena i marži određenih proizvoda, te kada su takve mjere opravdane i dopuštene. Cilj je ukazati na to da zakonom propisana ograničenja načela slobode ugovaranja mogu dovesti do ostvarenja drugih važnih načela ugovornog prava: jednakosti ugovornih stranaka, načela savjesnosti i poštenja te zabrane zlonporabe prava. Autori također ističu da je takozvani “balkanski bojkot velikih tržnica” izazvao određene reakcije i države i trgovaca.

U Zaključnim napomenama autori opisuju kratkoročna iskustva u Republici Sjevernoj Makedoniji s primjenom novih propisa za zaštitu poštenih trgovinskih praksi, prava tržišnog natjecanja i prava potrošača. Također, u zaključnim napomenama autori ukazuju koja tijela u zemljama regije mogu i trebaju biti maksimalno angažirana u ispunjavanju svojih zadataka i ovlasti kako bi pomogla u smanjenju, ako ne i potpunom zaustavljanju, rasta cijena.

Ključne riječi: ugovorno pravo, sloboda ugovaranja, poštena trgovinska praksa, jednakost ugovornih stranaka, tržišno natjecanje, nadzorna tijela, trgovci u lancu opskrbe, prava potrošača

1. Uvodna riječ

Autori, koji su po struci pravnici, a bave se ugovornim pravom, pravom tržišnog natjecanja i zaštitom potrošača, problem rasta cijena osnovnih proizvoda promatraju kroz prizmu pozitivnog ili negativnog utjecaja javnog prava na privatnopravne odnose.¹ Polazna hipoteza istraživanja je tvrdnja da određene pravne mjere i vremenski ograničeni državni intervencionizam na cijene i marže² dovode do toga da se, na štetu načela slobode ugovaranja, osigurava provedba drugih važnih načela ugovornog prava, načela zabrane zlouporabe prava, načela savjesnosti i poštenja, ravnopravnost subjekata ili jednak pravni položaj dobavljača i kupaca (ugovornih strana) u lancu opskrbe, a istovremeno se postižu niže cijene za potrošače (koji su posljednji kupci ili najslabija karika u ugovoru o prodaji poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda u ovom lancu opskrbe). Dio radne hipoteze je tvrdnja da pravila sadržana u pravu potrošača, u pravu tržišnog natjecanja, doista predstavljaju ograničenje slobode ugovaranja, čiji je cilj zaštititi slabiju stranku u ugovornim odnosima (osigurati ravnopravnost ugovornih stranaka), zabraniti stvaranje monopola, zabraniti usklađivanje trgovačkih praksi ili zabraniti zlouporabu prava i ostvarivanje koristi putem nepoštenih poslovnih praksi, te da je to opravdano legitimno ograničenje slobode ugovaranja u modernom ugovornom pravu. Ograničenje slobode ugovaranja oduvijek je bio i danas jest javni poredak. Javni poredak uključuje ustav, zakone, međunarodne propise i sve ostale pravne propise koje donose legitimna tijela i takozvana moralna pravila (dobre poslovne prakse) i to predstavlja ograničenje slobode ugovaranja, sve dok ugovorne strane ne krše javni poredak, mogu potpuno slobodno ugovarati svoja prava i obveze. Veliki broj zakonskih mjera koje ograničavaju slobodu ugovaranja najčešće vode do postizanja drugih legitimnih ciljeva, dovode do zaštite slabije ugovorne strane (stranke koja nema dovoljno informacija ili ima slabiju pregovaračku moć), jednakosti ili jednakog tretmana ugovornih subjekata, omogućuju funkcioniranje tržišnog gospodarstva, potiču održivi razvoj, zelenu tranziciju i slično.

¹ Autori namjerno ne uključuju razdoblje državnog intervencionizma u slobodi ugovaranja tijekom pandemije Covida i širenja energetske krize, jer bi to zahtijevalo monografsko djelo s velikim brojem stranica. Fokus interesa je na događajima u regijama nakon siječnja 2025. U Republici Sjevernoj Makedoniji ovo je razdoblje stupanja na snagu zakonskih propisa za zaštitu poštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Poljoprivredni i prehrambeni proizvodi čine glavni dio potrošačke košarice, te stoga rad analizira te zakonske propise onako kako ih je usvojila EU i kako ih je implementirala Republika Hrvatska, jedna od novijih članica EU, a ujedno i zemlja koja je, uz Republiku Sloveniju, jedina usvojila te propise ranije od naše zemlje, Republike Sjeverne Makedonije. Ostale zemlje kandidatkinje za članstvo u EU morat će to učiniti u nadolazećem razdoblju.

² Marža je omjer razlike između konačne cijene proizvoda ili usluge i kupovne cijene. Stoga ne predstavlja zaradu jer uključuje i druge troškove povezane s prodajom proizvoda ili usluge. Stoga marža mora pokriti brojne druge troškove, a mora uključivati i dobit.

Autori smatraju da “balkanski bojkot”³ velikih tržišnih lanaca koji se dogodio početkom 2025. godine može imati utjecaj na pad cijena, ali da bez kratkoročne državne intervencije kada je to potrebno u porezima, carinama, cijenama i maržama, te bez ozbiljne akcije tijela za nadzor tržišta i svih onih koji su uključeni u provedbu poreznih, carinskih zakona, zakona o financijskoj disciplini, zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i prava potrošača, neće biti stvarnog učinka u zaustavljanju rasta cijena ili barem učinkovitom usporavanju brzog rasta cijena.

Suvremeni gospodarski odnosi u svijetu i EU odvijaju se u uvjetima gospodarstva temeljenog na znanju, čiji je cilj održivi razvoj, zelena tranzicija, slobodna tržišna konkurencija, globalizacija tržišta, razvijena elektronička trgovina i trgovina koja se odvija kroz promet prava intelektualnog vlasništva, međutim, i u uvjetima gospodarstva koje je ranjeno pandemijom Covida, energetsom krizom i kada postoji opasnost od daljnjeg širenja krize na dva otvorena ratna područja.

Istina je da za određene proizvode i usluge postoji manja potražnja, a veća ponuda na globalnoj razini, da bi konkurencija koja postoji, prema osnovnoj ekonomskoj logici, trebala dovesti do smanjenja, a ne do velikog povećanja cijena. Isto tako, trgovci bi se trebali međusobno natjecati i nuditi potrošačima najbolje proizvode i usluge po pristupačnim cijenama kako bi ih pridobili, postali njihovi stalni klijenti te kako bi tražili i prepoznavali njihove proizvode i usluge. Međutim, istina je i da su određene sirovine deficitarne, da se prirodni okoliš uništava globalnim zagrijavanjem, da je energetska kriza utjecala na porast cijena. Neosporno je da smo svi svjesni da ako ne ulažemo u poljoprivredu, proizvodnju hrane, vodu, ne marimo za ljudski okoliš, zdrav životni okoliš (poljoprivredno zemljište, livade, oceani, mora, jezera, rijeke) i ne poboljšavamo položaj poljoprivrednika, stočara, da će cijena tih proizvoda rasti, jer će to biti deficitarni proizvodi.

EU je zabrinuta za poljoprivrednu proizvodnju i hranu, za zaštitu i poticanje te proizvodnje. Poljoprivrednici su ti koji osiguravaju hranu za sve i bez te proizvodnje, koliko god nove tehnologije pomagale toj proizvodnji, život i opstanak ljudske populacije nije moguć.

Zdravi, organski, poljoprivredni proizvodi i hrana preduvjet su dobrog zdravlja ljudske populacije. Europska unija brine se za promicanje certificiranih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i usluga označenih kao eko, bio, zdravi, domaći i domaći s oznakama zemljopisnog podrijetla i oznakama izvornosti koje dodaju vrijednost i ponekad su skuplje, ali i puno zdravije za potrošače.

Karakteristično je da su u našoj regiji (u zemljama koje imaju status kandidatkinja, čak i za Republiku Hrvatsku, koja je članica EU) cijene poljoprivrednih proizvoda, hrane i ostalih osnovnih higijenskih proizvoda i slično, koji čine potrošačku košaricu, znatno više nego u drugim zemljama Europske unije. Postoje statistički podaci da građani koji žive u zemljama naše regije troše oko 40 % svojih prihoda na hranu, dok građani ostalih zemalja EU troše samo 15 % svojih prihoda na hranu.⁴

Cijene osnovnih prehrambenih proizvoda u regiji drastično su porasle krajem 2024. i početkom 2025. godine. Početak 2025. godine na Balkanu obilježio je pokušaj potrošača da utječu na cijenu hrane i ostalih osnovnih (higijenskih itd.) proizvoda boj-

³ Izraz “bojkot na Balkanu” potječe od aktualnih naslova o događajima početkom 2025. godine kao što su: <https://www.aa.com.tr/ba/balkan/bojkot-kupovine-u-zemljama-zapadnog-balkana/3467823>; <https://www.euronews.ba/region/aktuelno/12049/balkanski-bojkot-gradani-traze-hitno-smanje-cijena-trgovacki-lanci-povlace-poteze-pod-pritiskom>; <https://serbiantimes.info/balkan-udruzio-snage-protiv-visokih-cena-bojkot-kupovine-sirom-regiona-video/> (pristupljeno 27.04.2025.).

⁴ <https://connectingregion.com/world/germans-spend-the-least-on-food-among-eu-members/> (pristupljeno 27.04.2025.).

kotom određenih megamarketa-trgovačkih lanaca.⁵ Posebno je zanimljivo da je bojkot potrošača, koji su predvodile udruge potrošača u određenim zemljama naše regije, bio medijski popraćen i podržan, dok je zanimljivo da su u određenim zemljama bojkot podržale političke stranke, državnici, sindikati, pa čak i same vlade.⁶ Tri datuma bila su indikativna za rezultat bojkota tržnica u regiji, 17, 24 i 31 siječnanj, petak je odbačen kao dan kada potrošači nisu kupovali niti koristili usluge. Koji je bio rezultat ovog pokreta? Određeni trgovački lanci odgovorili su snižavanjem cijena, promoviranjem posebnih cijena za određene proizvode. To je dovelo do toga da su potrošači počeli kupovati veće količine ovih proizvoda, što opet nije bio cilj prosvjeda. Kupnja i skladištenje određenih proizvoda, koji potrošačima trenutno nisu potrebni dvostruko je loš za potrošače: donose ekonomske odluke o trošenju na nešto što im trenutno nije potrebno (iz straha da će rasprodaja kratko trajati) i drugo, kupnja dovodi do veće potražnje, što bi moglo dovesti do povećanja cijena. Većina ekonomskih teoretičara smatra da bojkot osnovnih prehrambenih proizvoda dugoročno ne može dovesti do pozitivnih rezultata. Prvo, zato što potrošači ne mogu bez tih proizvoda i drugo, zato što su lanci jača strana koja može preživjeti bojkot koji traje određeno vrijeme. Divovi smanjuju svoje gubitke na razne načine, ponekad podizanjem cijena, otpuštanjem radnika itd.

Kako bi zaštitila ranjive poljoprivrednike i dobavljače poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, Europska unija donijela je Direktivu (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovinskim praksama u odnosima između poduzeća u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima (u daljnjem tekstu: Direktiva 2019/633 EU)⁸. Ova Direktiva implementirana je u zakonodavstvo Republike Hrvatske (zemlje u kojoj je bojkot započeo vrlo rano) i u ostalim zemljama EU.⁹ Komisija je 23. srpnja 2021. godine, slanjem službenih opomena pokrenula postupke zbog povrede protiv 12 država članica¹⁰ koje nisu obavijestile o potpunom prenošenju. Direktiva 2019/633 EU nije implementirana u pravne propise drugih zemalja izvan EU (Crna Gora, Republika Srbija, Bosna i Hercegovina). Ova Direktiva

⁵ Bojkot u našoj regiji započeo je u Republici Hrvatskoj, ali se proširio na sve balkanske zemlje. Tijekom siječnja i veljače, potrošači u Republici Srbiji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Republici Sjevernoj Makedoniji, Republici Bugarskoj i drugima bojkotiraju velike supermarkete s ciljem smanjenja cijena i prisiljavanja državnih inspeksijskih tijela na poduzimanje mjera zaštite prava potrošača. Takvi bojkoti provodili su se i prije i rezultirali su posljedicama u prethodnim godinama u nekim zemljama EU.

⁶ Medijska podrška propisima o zaštiti potrošača postojala je u Republici Hrvatskoj, Crnoj Gori i Republici Sjevernoj Makedoniji, a u manjoj mjeri u Republici Srbiji. Državnici, političke stranke, stranke i vlade Republike Hrvatske, Crne Gore i Republike Sjeverne Makedonije također su podržali bojkot potrošača.

⁷ Prvog dana bojkota u Hrvatskoj, 24. siječnja, u trgovinama je potrošeno 28,6 milijuna eura. Usporedbe radi, sedam dana ranije (17.01) promet je iznosio 60,56 milijuna eura. Uspjeh ove akcije potaknuo je ostatak regije da učini isto kako bi se borio protiv poskupljenja. Zadovoljna rezultatima, primjerice, potrošačka platforma “Halo, inspektori” pozvala je na novi bojkot 31. siječnja, kada je promet u trgovačkom sektoru, međutim, bio nešto veći - 34,03 milijuna eura. Tog dana na policama trgovina primijećen je popriličan broj artikala sa sniženim cijenama ili popustima.

⁸ Direktiva (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovinskim praksama u odnosima između poduzeća u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj>.

⁹ Ukupno je 15 od 27 država članica do 31. srpnja 2021. obavijestilo Komisiju o svojim nacionalnim provedbenim mjerama kojima je Direktiva u potpunosti prenesena (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT, MT, SE i SK).

¹⁰ BE, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, AT, PO, PT, RO i SI videti : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_21_3903 (pristupljeno 23.04.2025)

implementirana je ove godine u makedonski Zakon o zabrani nepoštenih trgovinskih praksi u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima.¹¹

U zemljama u kojima su doneseni zakoni o nepoštenim trgovinskim praksama u odnosima između poduzeća u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, tržišni inspektori i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja nadziru provedbu mjera.¹²

Ono što je zajedničko „balkanskom bojkotu maloprodajnih/mega-lanaca“ i EU direktivi 2019-633 jest to što su potrošački pokret i ova zakonska regulativa prepoznali maloprodajne lance kao izvor problema i za potrošače i za dobavljače. Maloprodajni lanci/mega-marketi nisu izolirani gospodarski subjekti, već su, horizontalno, dio regionalnih, nacionalnih, pa čak i međunarodnih trgovačkih mreža. Vertikalno, od polja, štale, ribnjaka do stola, dio su velikih poslovnih sustava koji povezuju proizvodnju i potrošnju. U tim poslovnim sustavima, tvrtke koje posluju kao mega-marketi imaju najveću tržišnu moć. S jedne strane, suprotstavljaju se mnoštvu pojedinaca potrošača, a s druge strane stupaju u komercijalno-pravne odnose s proizvođačima hrane, od kojih su mnogi također registrirani ili kao seoska kućanstva za poljoprivrednu proizvodnju ili kao samostalne obrtničke radnje za proizvodnju prehrambenih proizvoda. Jasno je da postoji neravnoteža tržišne moći, a time i pregovaračke moći, na oba kraja ovog lanca proizvodnje i potrošnje. Neravnoteža pregovaračke moći znači da ugovorna strana s nesrazmjerno jačom pregovaračkom moći, može izvući višak vrijednosti od ugovorne strane sa slabom pregovaračkom moći. Sustavno izvlačenje viška vrijednosti od ekonomski slabijih sudionika na tržištu dugoročno je štetno za životni standard i za tržište, kao i za gospodarstvo i društvo u cjelini.¹³

Što se još događa u zemljama regije? U određenim zemljama, tijela ili komisije za zaštitu tržišnog natjecanja pokrenule su određene postupke protiv trgovaca za koje se sumnja da štete svojim praksama i time štete konkurenciji, potkopavaju položaj konkurenata i krše prava potrošača.¹⁴

¹¹ Zakon o zabrani nepoštenih trgovinskih praksi u opskrbi poljoprivrednim proizvodima (Službeni list RSM-a, br. 66/2024).

¹² Osam država članica DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL i SE prenijelo je Direktivu uvođenjem novih i zasebnih propisa. Te države članice, izuzev Irske, prije nisu imale nacionalne propise o nepoštenim trgovačkim praksama. Ostalih osam država članica prenijelo ju je koristeći postojeće propise, njihovom izmjenom ili uključivanjem u sveobuhvatniji pravni instrument. Međutim, litavski instrument djelomično se preklapa s postojećim zakonodavnim aktom, točnije sa Zakonom o zabrani nepoštenih praksi trgovaca na malo od 22. prosinca 2009., br. XI-626, koji se primjenjuje na trgovce na malo sa znatnom tržišnom snagom i koji u slučaju sukoba propisa ima prednost nad instrumentom za prenošenje. U Švedskoj su se, prije prenošenja, nepoštene trgovačke prakse rješavale primjenom zaštite potrošača i na odnose među poduzećima.

¹³ Šokinjov S “Zabrana nepoštenih trgovačkih praksi u ugovornom sustavu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima” Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava - Slobodan Perović, 2020. str. 35-52.

¹⁴ Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije, dana 10.10.2024., pokrenula je postupak protiv društava DELHAIZE SERBIA DOO, PRIVREDNO DRESTVA ZA POSLOVNE USLUGE MERCATOR-S DOO BEOGRAD, UNIVEREXPORT EXPORT-IMPORT DOO NOVI SAD i PROIZVODNO I TRGOVINSKOG PODUZEĆA DIS DOO KRNJIVO, te provela nenajavljeni nadzor u njihovim prostorijama, a istovremeno je proveden nenajavljeni nadzor u poslovnim prostorijama tvrtke Cenoteka, kao treće strane. Postupak je pokrenut zbog osnovane pretpostavke Komisije da su spomenuti trgovački lanci počinili povredu konkurencije sklapanjem ograničavajućeg sporazuma iz članka 10. Zakona o zaštiti konkurencije. Detaljnija analiza provedena je praćenjem odabranih proizvoda KOP trgovaca protiv kojih je pokrenut postupak, a koji, prema javno dostupnim podacima iz finansijskih izvješća koje je objavila Agencija za poslovne registre Republike Srbije, čine

Uzimajući u obzir sve ove događaje, autorima ovog teksta postavljaju se određena pitanja: prvo, utječe li i kako klasično ekonomsko pravilo da razina cijena ovisi o ponudi i potražnji na suvremene tržišne uvjete, drugo, zašto, unatoč tom pravilu, cijene hrane u zemljama regije posljednjih godina enormno rastu. I treće, treba li i kako, u tržišnim odnosima gdje prevladava tržišno natjecanje i sloboda ugovaranja, osnovno načelo ugovornog prava, sloboda ugovaranja, biti ograničeno pravnim propisima u korist načela zabrane zlouporabe prava, načela savjesnosti i poštenja, poštenih trgovačkih običaja te osiguranja jednakosti i nediskriminacije ugovornih strana.

2. Karakteristike modernog ugovornog prava

Kako bismo objasnili kako je državni intervencionizam u cijenama i maržama osnovnih proizvoda i usluga dijelom uzrokovan “balkanskim bojkotom lanaca supermarketa” i kako rješenja sadržana u Direktivi 2019/633 EU utječu na ugovorno pravo i slobodu ugovaranja, prvo ćemo vrlo kratko raspraviti osnovne karakteristike modernog ugovornog prava.

Suvremeno ugovorno pravo karakterizira kvalifikacija ugovora prema tome tko su ugovorne strane, i to ugovori između poslovnih subjekata - B2B trgovci, ugovori između trgovaca i potrošača B2C te ugovori između građana i građana S2S, ugovori između trgovaca i malih i srednjih poduzeća B2SME i ugovori između javnih tijela - države, lokalnih samouprava s trgovcima G2B. Direktiva 2019/633 o nepoštenim trgovačkim praksama prepoznaje još jednu posebnu vrstu ugovora između kupaca i dobavljača poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Ono što odmah upada u oči svakom teoretičaru ugovornog prava, ali i onima koji primjenjuju pravne propise u praksi, jest da uz opće zajamčeno pravo na slobodu ugovaranja, granice načela slobode ugovaranja nisu uvijek iste za obje ugovorne strane u istim ili različitim vrstama ugovornih odnosa.

Pravna teorija, koja proučava nove propise vezane uz ugovore, suočena je s činjenicom da zakonodavci prave razlike u reguliranju ugovornih odnosa ovisno o strankama koje sklapaju ugovor i vrsti ugovora. Čini se da je načelo slobode ugovaranja¹⁵ ograničeno i nameće veće obveze ili zakonom propisani način ponašanja pojedinim subjektima u ugovornom odnosu. Trgovci su ograničeni u svojoj slobodi ugovaranja prilikom sklapanja ugovornih odnosa s potrošačima i ranjivim potrošačima, koji se smatraju manje informiranim strankama ugovornog odnosa. Ugovori se tumače u korist slabije stranke u ugovoru. Kupcima poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda nameću se veće obveze, a dobavljači su sada zaštićeni od nepoštenih poslovnih praksi.

Države uskraćuju pravo sklapanja određenih ugovora kako bi spriječile nastanak monopola¹⁶, megalopolisa ili zabranjuju pregovaranje i sklapanje ugovora koji služe usklađivanju cijena određenih proizvoda i usluga koje pružaju različiti trgovci koji trguju istim proizvodima i uslugama ili su lančano povezani, kako bi spriječile nepoštene trgovačke prakse.

preko 50% maloprodajnog tržišta na području Republike Srbije. Dakle, tijekom višemjesečnog praćenja kretanja cijena za 35 odabranih proizvoda, Povjerenstvo je zaključilo da su cijene promatranih proizvoda u trgovačkim lancima identične. Više pogledajte na <https://kzk.gov.rs/17821>.

¹⁵ Za više detalja, vidi Galev G. i Dabovikj Anastasovska, J., *Obligacijsko pravo, Centar za evropsko primijenjeno pravo i ekonomiju (CEPPE), Skopje, 2009., str. 371-426.*

¹⁶ Sukladno članku 55(2) Ustava Republike Sjeverne Makedonije, Republika poduzima mjere protiv monopolističkih položaja i monopolističkog ponašanja na tržištu.

Države svojim propisima ograničavaju cijenu, kao jedan od bitnih elemenata kupoprodajnog ugovora, na određeno vremensko razdoblje ili trgovačke marže za određenu skupinu proizvoda, kako bi zaštitile slabiju stranku u kupoprodajnim ugovorima.

Postavlja se pitanje služi li intervencionizam javnog poretka osiguranju jednakosti stranaka u ugovornim odnosima, kroz različit tretman stranaka, kao što su: nametanje većih obveza trgovcima pri prodaji i pružanju usluga potrošačima, mogućnost odustajanja od ugovora samo za jednu stranu; rok plaćanja finansijskih obveza; odnos kupca s dobavljačima poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda; dovodi do ostvarenja ili ograničenja načela slobode ugovaranja, do stupnja koji praktički znači prelazak u drugu krajnost: do nedostatka slobode ugovaranja (što se osjeća kod određenih adhezijskih ugovora, ugovora sklopljenih na daljinu, ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija trgovca), ili su te utvrđene imperativne norme isključivo u funkciji ostvarivanja drugih vrlo važnih načela, temeljnih načela zaštićenih javnim poretkom, kao i osnovnih načela ugovornog prava, tj. spomenute jednakosti stranaka, načela pravičnosti, savjesnosti i poštenja te zabrane zlouporabe prava (zabrana zlouporabe same slobode ugovaranja) itd.

3. Što je autonomija volje - načelo slobode ugovaranja i granice slobode ugovaranja u europskom ili nacionalnom ugovornom pravu

U ovom dijelu rada cilj nam je objasniti što je sloboda ugovaranja te zašto i kako se može ograničiti. Autonomija volje temeljno je načelo europskog privatnog prava. Implicitno se smatra i općim načelom prava Europske unije. Otvoreno tržišno gospodarstvo sa slobodnim naticanjem, u kojem je ugovor sredstvo cirkulacije robe, usluga, kapitala i rada, može se postići samo ako je sloboda ugovaranja zajamčena unutar sustava koji osigurava učinkovito naticanje na unutarnjem tržištu. Granice slobode ugovaranja u europskom ugovornom pravu mogu se pronaći na nekoliko razina, kao granica sadržana u općeprihvaćenim izvorima međunarodnog prava, europskom ugovornom pravu u užem smislu, ugovornom pravu sadržanom u regionalnim propisima i propisima pojedinih država članica Europske unije. Ovako postavljene granice slobode ugovaranja svakako dovode do razlike i nedovoljne transparentnosti između država članica. Autonomija volje jedno je od načela ugovornog prava koje je povezano s temeljnim ciljevima i vrijednostima EU i uzdignuto na visoki pijedestal. Naravno, to ima svoja ograničenja u mnogim pravnim propisima te etičkim i moralnim načelima. Najjednostavnije rečeno, načelo slobode ugovaranja ne može se koristiti za kršenje svih ostalih zajamčenih ljudskih prava. Međutim, čini se da sve češće, kako bi se primijenila druga načela ugovornog prava, javna politika postavlja uže granice unutar kojih sloboda pregovaranja može djelovati. Državni intervencionizam u cijene ili zamrzavanje cijena i marži, iako privremeno, predstavlja izravno miješanje u privatnopravne odnose subjekata. Također, Direktiva EU 2019/633, koja je predmet analize u ovom radu, izravno ograničava slobodu pregovaranja u lancu opskrbe dobavljača i kupaca, kako bi se osigurala poštena poslovna praksa i zaštitila slabija strana. Takve mjere nisu nove u ugovornim odnosima, ali postoje povijesne analize koje ukazuju na to da moraju biti vremenski ograničene zakonom, precizno regulirane, a njihova primjena mora prestati kada postignu željeni učinak, kako ne bi izazvali učinke suprotne od onih koji se očekuju.¹⁷

¹⁷ Pogledajte više <https://plusinfo.mk/cenovni-kontroli-chetirieset-veka-alova-rabota/>.

U starom Egiptu, za vrijeme Pete dinastije, vladari su ograničavali cijenu žita. Za strogo provođenje mjere angažirana je cijela vojska dužnosnika. Cijene su bile toliko niske da poljoprivrednici nisu mogli preživjeti i jednostavno su napuštali zemlju, uzrokujući ozbiljnu nestašicu žitarica za prehranu stanovništva.

Načelo autonomije volje u obveznim odnosima, proizlazi iz načela slobodnog uređivanja građanskih odnosa. Sve to ima svoju osnovu, naravno, u temeljnom ljudskom pravu na slobodu, koje je danas zajamčeno međunarodnim konvencijama i ustavima gotovo svih država. Načelo slobodnog uređivanja obveza, naime, nalazi svoju najveću primjenu u ugovornom pravu, kao načelo slobode ugovaranja. Sloboda ugovaranja ogleda se upravo u mogućnosti ugovornih strana da svoje odnose uređuju na drugačiji način od onoga što je predviđeno dispozitivnom normom.

Granice slobode ugovaranja često su raspoređene u nekoliko pravnih izvora, i to: na najvišoj razini, u pravnim propisima koji jamče temeljna prava i slobode; u onim pravnim izvorima u kojima je ugovorno pravo regulirano na općoj razini; u pravnim normama koje reguliraju vlasničke odnose; u velikom broju posebnih propisa iz prava tržišnog natjecanja; u širem pravu potrošača; u propisima o financijskoj disciplini; u pravnim propisima o osiguranju potraživanja; u reguliranju različitih vrsta usluga; u etičkim i moralnim kodeksima za pojedina zanimanja te u mnogim drugim pravnim propisima i pravnim izvorima.

Uzimajući u obzir europsko materijalno ugovorno pravo¹⁸, kao i europsko međunarodno privatno pravo, a posebno uredbe Rim I¹⁹, Rim II²⁰ i Bruxelles I²¹, može se zaključiti da EU priznaje i potiče načelo slobodne volje ili ugovorne autonomije. Načelo autonomije volje ili ugovorne slobode regulirano je u Načelima europskog ugovornog

Oko 1750. godine prije Krista, slavni Hamurabi, samoproглаšeni “kralj kraljeva”, propisao je cijene roba i usluga na dolomitnim pločama na javnim mjestima. Tako su radnici imali pravo na 8 bušela žita godišnje, a stočari na 6 bušela žita godišnje. Propisane su nagrade za rad stolara, krojača, lončara, tkalaca užadi itd. Rezultat? Obrtnici su nestali, iako je vladar nastavio pisati zakone i druge propise.

U Indiji je oko 320. godine prije Krista politički mislilac Kautilya odredio stopu profita koja bi išla trgovcima, kao i plaće radnika, od glazbenika i obrtnika do prostitutki i smetlara. Predložio je imenovanje državnih službenika koji bi nadzirali provedbu tih mjera.

U staroj Grčkoj, vojska inspektora, zvanih sitofilaki, bila je zaposlena za određivanje cijena žitarica i kruha. Prekršitelji su bili kažnjeni smrtnom kaznom. Unatoč tome, praksa se pokazala neučinkovitom, a umjetno niske cijene uzrokovala su nestašicu žitarica. Država je morala unajmiti otkupljivače žitarica, zvane sitonai, kako bi dovozili žito odakle god je bilo potrebno.

Zakon dvanaest tablica iz 449. pr. Kr. u Rimskoj Republici propisivao je maksimalnu kamatnu stopu za kredite, a kasnije (367. pr. Kr.) plaćene kamate morale su se odbiti od glavnice, čime se efektivna kamatna stopa smanjila na nulu. Ne bi trebalo biti iznenađenje da su takvi pokušaji završili neuspjehom.

Ali težnja za kontrolom cijena nije prestala. Godine 122. pr. Kr., tribun Gaj Grakho donio je lex frumentaria, koji je svakom rimskom građaninu omogućio kupnju određene količine žitarica po cijeni nižoj od tržišne. Cilj je bio osigurati hranu za siromašne. No, poljoprivrednici u područjima oko Rima, nesposobni osigurati pristojan prihod, napuštali su selo i preseljavali se u grad u potrazi za poslom.

¹⁸ Europsko materijalno ugovorno pravo sastoji se od: Načela europskog ugovornog prava, Prijedloga zajedničkog referentnog okvira, propisa u području prava potrošača, prava tržišnog natjecanja, financijske discipline za sprječavanje kašnjenja u plaćanju itd.

¹⁹ Uredba (EZ) 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu mjerdavnog za ugovorne obveze (Rim I).

²⁰ Uredba (EZ) 864/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o mjerodavnom pravu za izvanugovorne obveze („Rim II“) („Uredba Rim II“).

²¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 44/2001 o nadležnosti i priznavanju i izvršavanju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima („Uredba Bruxelles I“).

prava PECL²² i u Nacrtu zajedničkog referentnog okvira (DCRF).²³ Prema teoretičarima, često se stječe dojam da se ono što se definira kao sloboda ugovaranja različito definira u različitim državama članicama EU, posebno kada se razmatraju granice slobode ugovaranja, koje su ponekad slično definirane, ali imaju različite učinke u praksi.²⁴ U specifičnim zakonskim odredbama koje reguliraju ugovore u državama članicama, sloboda ugovaranja izričito je izražena kao temeljno načelo.

Granice do kojih je dopuštena sloboda ugovaranja također su temeljno pitanje koje se odnosi na slobodu ugovaranja, ali način na koji je to ograničenje postavljeno zakonodavstvom u različitim državama članicama EU smatra se nedovoljno transparentnim. Za to postoji nekoliko razloga, a jedan od ključnih je taj što se u različitim pravnim

²² Načela europskog ugovornog prava razvila je Komisija za europsko ugovorno pravo, na čelu s danskim profesorom Oleom Landom, zbog čega se ta načela nazivaju Lando načelima. Članovi Komisije bili su brojni europski stručnjaci za teoriju i praksu obveznog prava. Rad na Načelima započeo je 1970. godine, dok su prva dva dijela objavljena 1998., a treći dio 2002. godine. Po svom sadržaju, kao i po mnogim svojim rješenjima, Lando načela nalikuju UNIDROIT načelima za međunarodne trgovinske ugovore. Lando načela također sadrže pravila koja se odnose na obvezno pravo, kao i pravila koja se odnose na opću doktrinu obveza. Posebnost Lando načela, međutim, jest njihov europski karakter. Naime, Lando načela imaju poseban doprinos europeizaciji privatnog prava. Lando načela otvorila su put ubrzanju europeizacije pravnih pravila u drugim područjima privatnog prava. PECL sadrži normu koja jamči slobodu ugovaranja, i to članak 1.102 PECL-a. Prema ovom članku, stranke su slobodne sklapati ugovore, određivati sadržaj ugovora, a granice te slobode nalaze se u načelima dobre vjere i poštenog postupanja te u obveznim pravilima utvrđenim tim načelima. Stranke su slobodne prema stavku 2. ovog članka isključiti primjenu bilo kojeg od ovih načela ili ograničiti ili izmijeniti njihov učinak, osim ako tim načelima nije drugačije određeno. Sloboda ugovora u mogućnosti izbora načela proglašenih kao mjerodavno pravo nalazi se u stavku 1. članka 1.103. PECL-a, ako je mjerodavnim pravom drugačije dopušteno, stranke mogu odrediti da se ta načela primjenjuju na njihov ugovor, tako da se obvezna pravila nacionalnog prava ne primjenjuju. PECL uzima u obzir i naglašava u stavku 2. članka 1.103. da pravila izravne primjene nacionalnog prava ostaju iznad nacionalnog i međunarodnog prava, koja se, na temelju relevantnih pravila međunarodnog privatnog prava, primjenjuju bez obzira na pravo koje se primjenjuje na ugovor.

²³ Godine 2009. objavljeno je konačno pregledno izdanje zajedničkog referentnog okvira (Studija o Europskom građanskom zakoniku, Istraživačka skupina o privatnom pravu EU (Grupa za pravnu stečevinu), Načela, definicije i modelna pravila europskog privatnog prava: Nacrt referentnog okvira zajedničkog okvira (DCFR)), ur., Sellier, München 2009.). Ova publikacija ostaje akademske prirode, tj. još uvijek ima ulogu nacrtu, dok je samo oblikovanje zajedničkog okvira prepušteno Komisiji, kao političkom dokumentu. Izdanje iz 2009., međutim, nije privremeno, jer su (uglavnom) modelna pravila iz izdanja iz 2008. dopunjena. Stoga nacrt zajedničkog referentnog okvira iz 2009. sadrži, osim načela i definicija, modelna pravila podijeljena u deset knjiga: Knjiga I - Opće odredbe; Knjiga II - Ugovori i drugi pravni akti; Knjiga III - Obveze i pripadajuća prava; Knjiga IV - Pojedinačni ugovori i prava i obveze koje iz njih proizlaze; Knjiga V - Neželjeno obavljanje tuđeg posla; Knjiga VI - Izvanugovorna odgovornost za štetu prouzročenu drugima; Knjiga VII - Neosnovano bogaćenje; Knjiga VIII - Stjecanje i gubitak vlasništva nad stvarima; Knjiga IX - Nepokretnosti kao osiguranje za pokretninu; i Knjiga X - Trustovi. Također vrijedi napomenuti da je, osim pregledne prirode nacrtu izdanja Zajedničkog referentnog okvira, najcjelovitije izdanje nacrtu Zajedničkog referentnog okvira objavljeno 2009. godine, u šest svezaka s preko šest tisuća stranica, koje uključuje komparativne studije, komentare i zapažanja.

²⁴ Matthias Storme E. Sloboda ugovaranja: Obvezna i neobvezna pravila u europskom ugovoru, Pravo Europski pravni sklad: ciljevi i prekretnice, 10. obljetnica *Juridica international*, u Tartuu 6. prosinca 2005.

sustavima država članica norme koje postavljaju granicu slobode ugovaranja nalaze na različitim mjestima u pravnim propisima koji uređuju ugovore i pod različitim nazivima, tako da se ne mogu odmah prepoznati i predvidjeti, iako u biti te granice mogu biti i jesu vrlo slične. Neke od normi koje ograničavaju slobodu ugovaranja nalaze se u propisima koji uređuju tzv. opći dio ugovornog prava u općem pravu koje uređuje ugovore, ali neke se mogu naći i u zakonima koji uređuju posebna pravila za ugovore (financijska disciplina, osiguranje potraživanja itd.) ili se odnose na posebne vrste ugovora (potrošački, upravni ugovori, ugovori uređeni posebnim zakonima za osiguranje, leasing, faktoring, franšizu, financijske usluge na daljinu itd.).²⁵ I druga načela ugovornog prava sadržana u općem dijelu ugovornog prava, koja u određenim pravnim sustavima predstavljaju ograničenje slobode ugovaranja, također mogu dovesti do razlika, jer u svojoj primjeni mogu imati različit sadržaj ovisno o prostoru i vremenu ili ih suci različito tumače. To su načela koja nazivamo gumarskim/kaučuk normama, kao što su: načelo zabrane zlorabe prava, načelo dobre vjere i poštenja - bona fide, razumnog ponašanja, načelo pravičnosti itd.

4. Kako Direktiva 2019/633 EU utječe na zaštitu prava potrošača i granice slobode ugovaranja

U ovom radu analiziramo poduzete mjere koje podrazumijevaju državni intervencionizam u ugovornim odnosima, a koje su uzrokovane različitim razlozima, ali vode istom cilju, donošenju propisa kojima se štiti slabija strana u ugovornom odnosu (postavljanjem novih ograničenja slobode pregovaranja), uspostavljanju poštenih trgovinskih praksi i postizanju nižih cijena osnovnih proizvoda za potrošače. Motiv ove zakonske regulacije je zaštita dobavljača kao slabije strane u odnosu na lance megamarketa, kao jaču stranu u lancu opskrbe hranom. U ovom radu, kao što smo već rekli, pisat ćemo i o bojkotu ovih lanaca megamarketa od strane potrošača, učincima bojkota i državnog intervencionizma u razini cijena i marži za određene skupine proizvoda i usluga.

Direktiva 2019/633/EU zabranjuje korištenje nepoštenih poslovnih praksi između trgovaca u lancu opskrbe hranom. Takva zabrana vrlo je slična zabrani nepoštenih poslovnih praksi u potrošačkim ugovorima. Drugim riječima, čini se da je zaštita potrošača dosegla i odnose između trgovaca, iako zasad samo u odnosima koji postoje u lancu opskrbe hranom.²⁶

Do sada su ograničenja slobode ugovaranja redovito bila regulirana obveznim odredbama Zakona o obveznim odnosima (npr. pravilima o ništetnosti određenih odredbi ugovora i zateznim kamatama) i pravilima o zaštiti tržišnog natecanja. Istodobno, pravila o zaštiti tržišnog natecanja su neizravno (refleksno) djelovala na suzbijanje nepoštenih trgovinskih praksi među trgovcima (npr. zabranom zlorabe vladajućeg položaja) jer je primarna svrha tih pravila sprječavanje narušavanja tržišnog natecanja, a ne suzbijanje nepoštenih trgovinskih praksi.²⁷

²⁵ Za više informacija o ugovorima o autonomnoj trgovačkoj praksi, vidi *Dabović Anastasovska J., Koevski G., Pepeljugoski V., Gavrilovikj N.: Ugovori o autonomnoj trgovačkoj praksi - s pravnim izvorima - Sveučilište "Sv. Ćirilo i Metod" ' Pravni fakultet "Justinijan Prvi" Skopje, Skopje 2012, str. 37-117.*

²⁶ Videti više : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0652> (pristupljeno 23.04.2025)

²⁷ Jakšić T. "Nepoštene trgovačke prakse između trgovaca u lancu opskrbe hranom - prednosti i nedostaci moguće regulacije za Crnu Goru na putu prema članstvu u Europskoj uniji" Pravni časopis Sveučilišta Crne Gore, godina XXXVIII, br. 47, 2024 str.30-52

Sloboda ugovaranja u Direktivi 2019/633 EU ograničena je na zaštitu dobavljača od nepoštenih poslovnih praksi u dva smjera, prema sprječavanju zlouporabe od strane jače strane i prema osiguravanju ravnoteže ili jednakosti ugovornih stranaka kako bi jača strana djelovala u dobroj vjeri.

U uvodnim izjavama 5, 6, 7 i 8 Direktive 2019/633/EU navodi se da u lancu opskrbe poljoprivredno-prehrambenim proizvodima različiti gospodarski subjekti djeluju u različitim fazama proizvodnje, prerade, marketinga, distribucije i maloprodaje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Ovaj lanac je daleko najvažniji kanal kojim poljoprivredni i prehrambeni proizvodi dopijevaju „od polja do stola“. Ti gospodarski subjekti trguju poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, tj. primarnim poljoprivrednim proizvodima, uključujući proizvode ribarstva i akvakulture, koji su navedeni u Prilogu I. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), i proizvodima koji nisu navedeni u tom Prilogu, ali su prerađeni za upotrebu kao hrana korištenjem proizvoda navedenih u tom Prilogu. Uvodna izjava 6 navodi da je, iako je jasno da je poslovni rizik sastavni dio svake gospodarske aktivnosti, poljoprivredna proizvodnja posebno neizvjesna zbog svoje ovisnosti o biološkim procesima i izloženosti vremenskim uvjetima. Ovu neizvjesnost dodatno pogoršava činjenica da su poljoprivredni i prehrambeni proizvodi manje-više kvarljivi i sezonske prirode. Europski zakonodavac ističe da je danas, u kontekstu poljoprivredne politike koja je mnogo više tržišno orijentirana nego u prošlosti, zaštita od nepoštenih trgovinskih praksi postala važnija za gospodarske subjekte koji posluju u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Takve nepoštenne trgovinske prakse posebno vjerojatno negativno utječu na životni standard poljoprivrednih zajednica.²⁸

Što se tiče kategorija dobavljača koje treba zaštititi ovom Direktivom, treba napomenuti da značajan udio poljoprivrednih zadruga čine tvrtke veće od malih i srednjih poduzeća čiji godišnji promet ne prelazi 350.000.000 EUR. Ova Direktiva obuhvaća komercijalne transakcije bez obzira odvijaju li se između poduzeća ili između poduzeća i javnih tijela, budući da bi javna tijela trebala biti podložna istim standardima prilikom kupnje poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Ova Direktiva trebala bi se primjenjivati na sva javna tijela koja djeluju kao kupci. Područje primjene ove Direktive uključuje određene usluge povezane s prodajom poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Ova Direktiva primjenjuje se na komercijalno ponašanje većih gospodarskih subjekata prema gospodarskim subjektima s manjom pregovaračkom moći. Relativna pregovaračka moć može se adekvatno procijeniti na temelju godišnjeg prometa različitih gospodarskih subjekata. Iako je ovo samo procjena, ovaj kriterij pruža gospodarskim subjektima predvidljivost u pogledu njihovih prava i obveza prema ovoj Direktivi.²⁹

Prilikom odlučivanja o tome treba li određenu trgovačku praksu smatrati nepoštenom³⁰, važno je smanjiti rizik ograničavanja primjene poštenih sporazuma između stranaka koji povećavaju učinkovitost. Kašnjenja u plaćanju poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, uključujući kašnjenja u plaćanju kvarljivih proizvoda i otkazivanja narudžbi kvarljivih proizvoda u kratkom roku, negativno utječu na ekonomsku održivost dobavljača i ne kompenziraju se. Stoga bi takve prakse trebalo zabraniti. U tom kon-

²⁸ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkxz5yw8l7yw> (pristupljeno 24.04.2025)

²⁹ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkxz5yw8l7yw> (pristupljeno 24.04.2025)

³⁰ Zakon o borbi protiv nelojalne konkurencije Republike Makedonije (Službeni list Republike Makedonije, br. 80/99), u članku 1. definira što se smatra nelojalnom konkurencijom, a to je svaki čin ili učinak koji je suprotan dobrim poslovnim običajima i načelima savjesnosti i poštenja. Ovaj zakon, prema članku 2., primjenjuje se i na poljoprivredne proizvode.

tekstu, primjereno je dati definiciju kvarljivih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda za potrebe ove Direktive. Proizvod se smatra kvarljivim ako se može očekivati da će postati neprodajan u roku od 30 dana nakon što dobavljač završi posljednju fazu žetve, proizvodnje ili prerade, bez obzira na to je li proizvod dalje prerađen nakon prodaje i je li prodaja provedena u skladu s drugim pravilima, posebno pravilima o sigurnosti hrane. Kvarljivi proizvodi obično se brzo koriste ili prodaju. Plaćanja za kvarljive proizvode izvršena više od 30 dana nakon isporuke, više od 30 dana nakon isteka ugovorenog roka isporuke ako se proizvodi isporučuju redovito ili više od 30 dana nakon datuma na koji je utvrđen iznos za plaćanje nisu u skladu s poštenim poslovanjem. Kako bi se bolje zaštitili poljoprivrednici i njihova likvidnost, dobavljači drugih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda ne bi smjeli čekati plaćanje dulje od 60 dana nakon isporuke, više od 60 dana nakon isteka ugovorenog roka isporuke ako se proizvodi isporučuju redovito ili više od 60 dana nakon datuma na koji je utvrđen iznos za plaćanje. Otkazivanjem narudžbi za kvarljive proizvode manje od 30 dana prije dobavljač ne bi mogao pronaći alternativno tržište za te proizvode. Međutim, za proizvode u određenim sektorima, čak i kraća razdoblja otkazivanja mogla bi ostaviti dovoljno vremena dobavljačima da prodaju svoje proizvode negdje drugdje ili da ih sami koriste. Stoga bi državama članicama trebalo dopustiti da u opravdanim slučajevima odobre kraća razdoblja otkazivanja za takve sektore.³¹

Moćniji kupci ne bi trebali moći jednostrano mijenjati dogovorene uvjete ugovora, na primjer uklanjanjem proizvoda obuhvaćenih ugovorom o opskrbi iz ponude. Međutim, to se ne bi trebalo primjenjivati u situacijama kada postoji ugovor između dobavljača i kupca koji izričito navodi da kupac može naknadno odrediti određeni element transakcije u odnosu na buduće narudžbe. To znači da se i u ovoj zakonskoj odredbi posvećuje velika pozornost slobodi ugovaranja. Dobavljači i kupci poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda trebali bi moći slobodno pregovarati o prodajnim transakcijama, uključujući cijene. Takvi pregovori uključuju i plaćanja za usluge, koje kupac pruža dobavljaču, kao što su uvrštavanje na burzu, marketing i oglašavanje. Međutim, ako kupac naplaćuje dobavljaču plaćanja koja nisu povezana s određenom prodajnom transakcijom, to bi se trebalo smatrati nepoštenim i trebalo bi biti zabranjeno ovom Direktivom. Iako korištenje pisanih ugovora ne bi trebalo biti obvezno, njihova upotreba u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima može pomoći u izbjegavanju određenih nepoštenih trgovačkih praksi. Stoga, kako bi se dobavljači zaštitili od tih nepoštenih praksi, dobavljači ili njihova udruženja trebali bi imati pravo zatražiti pisanu potvrdu uvjeta ugovora o opskrbi ako su ti uvjeti već dogovoreni. U takvim slučajevima, odbijanje kupca da pismeno potvrdi uvjete ugovora o opskrbi trebalo bi smatrati nepoštenom poslovnom praksom i trebalo bi biti zabranjeno.³²

Sloboda ugovaranja³³ u Direktivi 2019/633 EU ograničena je kada su u pitanju troškovi skladištenja, izlaganja, ponude ili stavljanja na prodaju poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, u smislu da te troškove obično snosi kupac. Ova Direktiva zabranjuje dobavljaču da plati kupcu ili trećoj strani za te usluge, osim ako takvo plaćanje nije dogovoreno jasnim i nedvosmislenim uvjetima u trenutku sklapanja ugovora o opskrbi ili u naknadnom ugovoru između kupca i dobavljača. Ako je takvo plaćanje dogovore-

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0652> (pristupljeno 23.04.2025)

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0652> (pristupljeno 23.04.2025)

³³ Prema članku 3. makedonskog Zakona o obveznim odnosima, postoje tri ograničenja slobode ugovaranja: ustav, zakoni i dobri poslovni običaji.

no, ono bi trebalo biti utemeljeno na objektivnim i razumnim procjenama. Direktiva 2019/633 predviđa 16 nepoštenih poslovnih praksi, pri čemu Direktiva 2019/633 razlikuje takozvane „crne“³⁴ i „sive“³⁵ prakse. Dok su „crne“ nepoštene poslovne prakse zabranjene, bez obzira na okolnosti, sive prakse su dopuštene ako su ih dobavljač i kupac unaprijed dogovorili na jasan i nedvosmislen način.

Prilikom prenošenja Direktive 2019/633 u svoje nacionalno zakonodavstvo, zemlje EU-a mogu odlučiti ići dalje od Direktive 2019/633. Zanimljivo je primijetiti da je, prema početnom izvješću iz listopada 2021. godine, većina zemalja EU-a odlučila ići dalje od minimalnih mjera i zaštitnih mjera predviđenih Direktivom 2019/633. Ovu praksu slijedila je Sjeverna Makedonija, koja je pružila veću zaštitu i zaštitne mjere za dobavljače u poljoprivrednom i prehrambenom opskrbnom lancu EU-a. Prema ažuriranom izvješću Europske komisije, do prosinca 2022. sve zemlje EU-a prenijele su Direktivu 2019/633 u nacionalno zakonodavstvo. Ažurirano izvješće i povezani radni dokument osoblja objavljeni su u travnju 2024. i sada pružaju uvid u izbore prenošenja svih 27 država članica. Svaka zemlja EU-a imenovala je nadležno tijelo za provedbu tih pravila. To su najčešće nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.³⁶

Što se tiče područja primjene, više od polovice država članica odstupa od kategorija trgovine/poslovanja kako je definirano u Direktivi 2019/633, a neke primjenjuju pravila neovisno o trgovini/poslovanju dotičnih gospodarskih subjekata. Većina država članica proširila je popis nepoštenih poslovnih praksi pojačavanjem zabrana. Međutim, ocjenjivanje sukladnosti kojim se procjenjuje usklađenost nacionalnih provedbenih mjera s Direktivom 2019/633 još nije dovršeno³⁷. U skladu s člankom 12. Direktive 2019/633, Komisija mora provesti prvu evaluaciju Direktive 2019/633 do 1. studenog 2025. Evaluacija će se temeljiti na rezultatima naknadne studije, koja će uključivati odgovarajuće ciljne konzultacije sa svim uključenim dionicima, dobavljačima i kupcima. Komisija, između ostalog, provodi godišnje ankete u svim državama članicama EU-a, počevši s osnovnim istraživanjem 2020. godine. Međutim, neke države članice, poput Njemačke i Švedske, već su provele vlastite prve procjene.³⁸

³⁴ Direktiva 2019/633 u članku 3. predviđa deset „crnih“ nepoštenih trgovačkih praksi, i to: 1) Plaćanja kasnije od 30 dana za kvarljive poljoprivredne i prehrambene proizvode, 2) Plaćanja kasnije od 60 dana za ostale poljoprivredne i prehrambene proizvode, 3) Kratkoročno otkazivanje kvarljivih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, 4) Jednostrane izmjene ugovora od strane kupca, 5) Plaćanja koja nisu povezana s određenom transakcijom, 6) Rizik gubitka i pogoršanja prenosi se na dobavljača, 7) Odbijanje pisane potvrde ugovora o kupnji od strane kupca unatoč zahtjevu dobavljača, 8) Zloupotreba poslovnih tajni od strane kupca, 9) Komercijalna odmazda od strane kupca, 10) Prebacivanje troškova istraživanja pritužbi kupaca na dobavljača.

³⁵ Šest „sivih“ nepoštenih trgovačkih praksi, kao što smo već rekli, dopuštene su, samo ako su prethodno dogovorene na jasan i nedvosmislen način, i to: 1) Povrat neprodanih proizvoda, 2) Plaćanje dobavljaču za skladištenje, izlaganje i ponudu, 3) Plaćanje dobavljaču za promociju, 4) Plaćanje dobavljaču marketinga, 5) Plaćanje dobavljaču oglašavanja i 6) Plaćanje dobavljaču za osoblje kupca, opremanje prostora.

³⁶ ODBORU I ODBORU REGIJA Provedba zabrane nepoštenih trgovačkih praksi radi jačanja položaja poljoprivrednika i gospodarskih subjekata u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima – trenutačno stanje Bruxelles, 23.4.2024. COM(2024) 176 final.

³⁷ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkxz5yw8l7yw> (pristupljeno 24.4.2025)

³⁸ Videti više: IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA o stanju u

Zaštita poljoprivrednika je u središtu zajedničke poljoprivredne politike. Prema poljoprivrednicima treba postupati pravedno i oni trebaju dobiti pravedan udio cijene koju europski građani plaćaju za svoju hranu. Istraživanje EK-a³⁹ dalo je poražavajuće rezultate, naime da 83 ispitanika koji su bili izloženi nepoštenim trgovinskim praksama smatra da su im se povećali troškovi, a čak 77 % ispitanika koji su bili izloženi nepoštenim trgovinskim praksama smatra da su im se smanjili prihodi. EU u svom Izvješću od 23. 4. 2024. predviđa pet ključnih elemenata koji su važni za učinkovit regulatorni okvir za nepoštene trgovinske prakse. Stoga se EU usredotočuje samo na lanac opskrbe i smatra najvažnijim vrstama nepoštenih trgovinskih praksi radnje/prakse kada: a) jedna stranka nepravovremeno ili nepošteno prenosi svoje troškove ili poduzetničke rizike na drugu stranku; b) jedna stranka traži od druge stranke prednosti ili koristi bilo koje vrste bez izvršenja usluge povezane s traženom pogodnošću ili prednošću; c) jedna stranka izvrši jednostrane i/ili retroaktivne izmjene ugovora o opskrbi, osim ako ugovor to izričito dopušta pod poštenim uvjetima, i d) jedna stranka nepravedno raskine ugovorni odnos ili kada neopravdano prijeti raskidom ugovornog odnosa.⁴⁰

Znajući da su trgovci, a posebno veliki trgovački lanci, kao kupci, vrlo „inventivni“ u načinima narušavanja (sprečavanja i ograničavanja konkurencije) nepoštenim trgovačkim praksama, EU zahtijeva od nadležnih nacionalnih tijela da budu fleksibilnija, a ne kruta, u definiranju trgovačkih praksi. Procjenjuje se da će na ovaj način, a posebno kroz povjerljivost zahtjeva za djelovanje oštećenih i zainteresiranih strana, nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, kao i EK, izazvati stanje straha kod potencijalnih počinitelja ovog kršenja tržišnog natjecanja. Ako tome dodamo mogućnost da nadležne institucije djeluju po službenoj dužnosti, EU smatra da ova Direktiva 2019/633 ima „odvraćajući učinak“ među onima koji su u prošlosti prakticirali takve zabranjene radnje nepoštenih trgovačkih praksi te da će djelovati i inhibirati potencijalne buduće počinitelje.

Direktiva također obuhvaća poslovne odnose koji nemaju dimenziju EU. Primjenjuje se na kupce sa sjedištem u EU koji trguju s dobavljačima izvan EU i na kupce izvan EU koji trguju s dobavljačima iz EU. Stoga je cilj Direktive 2019/633/EU izbjeći stavljanje dobavljača iz EU u nepovoljan položaj, što bi se dogodilo i ako bi se trgovina preusmjerila dobavljačima izvan EU.

Europska unija zabrinuta je što ovo najnovije istraživanje o nepoštenim trgovinskim praksama u lancu opskrbe hranom također pokazuje da je svijest o postojanju pravila EU-a o ovom važnom pitanju još uvijek preniska (38 % ispitanika). Veliki udio ispitanika (57 %) nije bio svjestan nacionalnih tijela za provedbu. Komisija poduzima

pogledu prenošenja i provedbe Direktive (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0652>); IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Provedba zabrane nepoštenih trgovačkih praksi radi jačanja položaja poljoprivrednika i gospodarskih subjekata u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima – trenutno stanje Bruxelles, 23.4.2024. COM(2024) 176 final;

³⁹ Vidi : https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/commission-delivers-report-implementation-eu-rules-against-unfair-trading-practices-food-supply-2024-04-23_en.

⁴⁰ ODBORU I ODBORU REGIJA Provedba zabrane nepoštenih trgovačkih praksi radi jačanja položaja poljoprivrednika i gospodarskih subjekata u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima – trenutno stanje Bruxelles, 23.4.2024. COM(2024) 176 final.

dodatne mjere za daljnje otklanjanje neravnoteža u lancu vrijednosti. Prvo, Komisija je osnivala Opservatorij poljoprivredno-prehrambenog lanca EU-a (AFCO) kako bi povećala transparentnost cijena, struktura troškova te raspodjelu marži i dodane vrijednosti u lancu opskrbe. Drugo, Komisija je predložila ciljane promjene u uspostavljanju Zajedničke organizacije tržišta (ZOT). To će uključivati nova pravila o ugovorima sklopljenim između poljoprivrednika i kupaca te jačanje organizacija proizvođača kako bi se poljoprivrednicima omogućila učinkovitija suradnja i zajedničko djelovanje.⁴¹

Naravno, iako ova Direktiva nema za cilj izravnu zaštitu potrošača, ona vodi većoj transparentnosti, poštenim trgovačkim praksama i, istovremeno, nižim cijenama s jedne strane te, s druge strane, kvalitetnijim poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima namijenjenim potrošačima. Ova Direktiva trebala bi također spriječiti prisutnost proizvoda čije su cijene na tržištu postavljene ispod proizvođačkih cijena, što stvara neobjavljenu konkurenciju domaćim proizvodima. Takvi proizvodi uglavnom dolaze iz drugih zemalja, a ako su upitne kvalitete, predstavljaju problem za potrošače. Trgovački lanci u različitim državama članicama imaju različite cijene za isti proizvod, a domaći proizvodi su znatno skuplji od proizvoda koji dolaze iz druge zemlje, posebno matične zemlje u kojoj je trgovački lanac registriran. Ovakav način poslovanja ukazuje na višeslojne probleme, a poljoprivrednici i male prehrambene industrije upozoravaju da osim rabata koje daju trgovačkim lancima, trgovci u zemljama regije podižu marže na svojim proizvodima i do 80 %.⁴²

5. Propisi o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima u Republici Hrvatskoj i Republici Sjevernoj Makedoniji i njihov utjecaj na zaštitu prava potrošača i načelo slobode ugovaranja

U ovom dijelu rada usredotočit ćemo se samo na zakonske propise Republike Hrvatske i Republike Sjeverne Makedonije o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, jer do datuma pisanja ovog teksta druge zemlje u regiji nisu donijele takve ili slične propise koji štite slabiju stranu u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Prilikom analize rješenja sadržanih u tim zakonskim propisima, vidljivo je da su zakonodavci, provodeći Direktivu 2019/633 EU, ograničili slobodu ugovaranja kako bi zaštitili slabiju ugovornu stranu te ostvarili svoj cilj sprječavanja iskorištavanja dominantnog položaja jedne ugovorne strane te osiguranja jednakosti stranaka i njihove pregovaračke moći. Smatramo da unatoč tome što je primarni cilj zaštita slabije ugovorne strane, ograničavanje rabata⁴³ i kontrola lanaca opskrbe mogu dovesti i do koristi za same potrošače. Razlika je u tome

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0652> (pristupljeno 23-04.2024)

⁴² <https://petir.eu/novosti/nepostene-trgovacke-prakse-problem-su-za-poljoprivrednike-i-potrosace/>.

⁴³ Rabat je smanjenje prodajne cijene koje prodavatelj odobrava kupcu ako kupac kupi određenu količinu robe ili ispuni određene uvjete. Rabat cijene je udio prodajne cijene koji proizvođač daje distributeru ili prodavatelju svoje robe. Na taj način proizvođač osigurava jedinstvenu konačnu cijenu. Postoji jasna razlika između rabata i popusta po tome što popust nije obvezujući (ne zahtijeva od prodavatelja da se pridržava proizvođačeve cijene). Također, rabat, za razliku od popusta, ne može se dati krajnjem kupcu. Stoga se pojam rabata povezuje s veleprodajom, a pojam popusta s maloprodajom.

što u Republici Sjevernoj Makedoniji potrošači nemaju pravo tražiti naknadu štete putem reprezentativnih tužbi kada je šteta nastala u slučaju da su trgovci prekršili pravila tržišnog natjecanja ili kada su prekršene poštene poslovne prakse između trgovačkih subjekata.⁴⁴

Zakonodavni okvir u području utvrđivanja i zabrane nepoštenih trgovačkih praksi u Republici Hrvatskoj čine: Zakon o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom (u daljnjem tekstu: Zakon o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom iz 2017.)⁴⁵ i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom (u daljnjem tekstu: ZID ZNTPH).⁴⁶

Među podzakonskim aktima donesena je Uredba o poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, lako kvarljivim i proizvodno-tržišno osjetljivim poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima.⁴⁷

Od 7. prosinca 2017. godine, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: AZTN) također je nadležna za provedbu Zakona kojim se po prvi put u Republici Hrvatskoj uređuje područje zabrane nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom. AZTN utvrđuje pravila i sustav mjera za sprječavanje nametanja nepoštenih trgovačkih praksi te kategorički definira nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom, čije nametanje iskorištava značajnu pregovaračku moć kupaca i/ili prerađivača ili trgovaca u odnosu na njihove dobavljače. Cilj ovog Zakona je uspostaviti, osigurati i zaštititi poštene trgovačke prakse koje štite sudionike u lancu opskrbe hranom.⁴⁸

Ugovori između dobavljača i kupaca sklopljeni prije stupanja na snagu ZID ZNTPH moraju se uskladiti s njegovim odredbama najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu. To predstavlja izravnu intervenciju zakonodavca u slobodu ugovaranja. Slično tome, kupci na koje se ZNTPH iz 2017. nije primjenjivao moraju u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ZID ZNTPH sklopiti ugovore sa svojim dobavljačima prehrambenih i/ili poljoprivrednih proizvoda ako ispunjavaju uvjete utvrđene odredbama ZID ZNTPH-a koje reguliraju značajnu pregovaračku moć. To predstavlja ograničenje slobode ugovaranja, koja je definirana kao obveza sklapanja ugovora. Primjena ZID ZNTPH započela je 1. ožujka 2022. Radi otklanjanja bilo kakvih pravnih dvojbi i osiguranja pravne sigurnosti, prijelaznim i završnim odredbama Izmjena i dopuna ZID ZNTPH propisano je da će se postupci pokrenuti na temelju odredbi važećeg ZNTPH iz 2017. nastaviti i dovršiti na temelju njegovih odredbi, te da će se ovaj zakon primjenjivati i na upravne sporove pokrenute protiv odluka AZTN-a donesenih na temelju važećeg ZNTPH iz 2017.⁴⁹

⁴⁴ Zakon o postupcima za naknadu štete zbog kršenja prava tržišnog natjecanja Narodne Novine br. 69/17 na snazi od 22.07.2017. Usporedi: Direktiva 2014/104/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenog 2014. o određenim pravilima koja uređuju tužbe za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredbi prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije; Drexl, Josef, Tužbe potrošača nakon donošenja Direktive EU o tužbama za naknadu štete zbog kršenja prava tržišnog natjecanja (12. studenog 2015.). AIDA - Analisi italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo 2015 (ur. Luigi Ubertaini), U tisku, Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper br. 15-10, Dostupno na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2689521>.

⁴⁵ „Narodne novine“ 117/2017.

⁴⁶ „Narodne novine“, br. 52/21 i 27/24.

⁴⁷ „Narodne novine“, broj 93/21; 130/21 i 24/22.

⁴⁸ <https://www.aztn.hr/nepostene-trgovacke-prakse/>.

⁴⁹ <https://www.aztn.hr/nepostene-trgovacke-prakse/>.

Parlament Sjeverne Makedonije usvojio je 13. ožujka 2024. Zakon o nepoštenim trgovinskim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima (u daljnjem tekstu: ZNTPMK). Zakon je u skladu s Direktivom 2019/633 EU i primjenjuje se na trgovinu poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima gdje dobavljač i kupac imaju poslovni nastan u Sjevernoj Makedoniji, u državama članicama Europske unije ili u trećim zemljama. Zakon se također primjenjuje na usluge koje kupac pruža dobavljaču, u skladu s člankom 8. Zakona. ZNTPMK primjenjuje se na ugovore o opskrbi poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima sklopljene između kupaca i dobavljača. Prema članku 3. ZNTPMK-a, ovaj se Zakon ne primjenjuje na odnose između dobavljača i potrošača u vezi s trgovinom poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Nadležno tijelo za provedbu ovog Zakona je Komisija za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: KZT), tj. Komisija za odlučivanje o prekršajima (u daljnjem tekstu: KOP). Makedonski ZNTPMK u potpunosti je usklađen s Direktivom 2019/633. Slijedeći praksu većine država članica EU, makedonski zakonodavac je u članku 8. ZNTPMK-a, bez obzira na pregovaračku moć prema članku 6. Zakona, utvrdio 26 nepoštenih trgovačkih praksi, od kojih je 21 “crna”⁵⁰, a 5 “sivih” nepoštenih

⁵⁰ „Crne“ nepoštene trgovačke prakse u odnosu između kupca i dobavljača smatraju se zabranjenim trgovačkim praksama kada kupac: 1) otkáže narudžbe kvarljivih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda u roku od 30 dana od datuma narudžbe, tako da se od dobavljača ne može razumno očekivati da pronađe alternativni način stavljanja na tržište ili korištenja tih proizvoda; 2) jednostrano promijeni uvjete ugovora o opskrbi poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima koji su uobičajeni u odnosu na način, mjesto, vrijeme ili opseg opskrbe ili isporuke poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, standarde kvalitete, uvjete plaćanja ili cijene pružanja usluga; 3) zahtijeva plaćanja od dobavljača koja nisu povezana s prodajom poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda od strane dobavljača; 4) zahtijeva plaćanje od dobavljača za štetu i/ili gubitak poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda koji se nalaze u prostorijama kupca ili nakon što je vlasništvo preneseno na kupca, a takva šteta ili gubitak nisu uzrokovani nemarom ili nedostatkom dobavljača, osim ako proizvod ima skriveni nedostatak; 5) odbije pismeno potvrditi uvjete ugovora o opskrbi za koje je dobavljač zatražio pismenu potvrdu, osim ako ugovor o opskrbi poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima ne obuhvaća proizvode koje isporučuje član proizvođačke organizacije i zajednice, proizvođačke organizacije čiji je dobavljač član, ako odredbe njegova statuta imaju sličan učinak kao i uvjeti ugovora o opskrbi poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima; 6) protupravno stekne, koristi ili otkrije poslovnu tajnu dobavljača; 7) prijeti dobavljaču komercijalnom odmazdom ako dobavljač ostvari svoja ugovorna i zakonska prava, uključujući podnošenje zahtjeva Povjerenstvu za zaštitu tržišnog natjecanja za pokretanje postupka ili pritužbi ili surađuje s Povjerenstvom za zaštitu tržišnog natjecanja tijekom postupka; 8) zahtijeva od dobavljača naknadu troškova istraga provedenih po pritužbama potrošača podnesenim u vezi s prodajom proizvoda dobavljača, unatoč činjenici da dobavljač nema pogrešaka ili nedostataka; 9) zahtijeva naknadu od dobavljača za uvođenje novog poljoprivrednog i prehrambenog proizvoda u prodajnu mrežu i proširenje prodajne mreže kupca, uređenje novih i preuređenje postojećih prodajnih mjesta kupca, proširenje skladišnih kapaciteta kupca i proširenje distribucijske mreže kupca; 10) zahtijeva od dobavljača ugovaranje fiktivnih usluga koje neće biti izvršene, a za koje ne postoji drugi razlog osim odgode roka plaćanja; 11) zahtijeva naknadu od dobavljača za sklapanje ugovora o isporuci poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda; 12) zahtijeva od dobavljača sklapanje ugovora i poslovne suradnje radi naknade za poljoprivredne i prehrambene proizvode i usluge; 13) zahtijeva od dobavljača da ne prodaje poljoprivredne i prehrambene proizvode drugim kupcima po nižim cijenama od onih koje je kupac dogovorio da će platiti, a dobavljač ne smije tražiti od kupca da kupuje proizvode koji mu nisu potrebni; 14) zahtijeva naknadu od dobavljača za smanjeni prihod kupca zbog smanjene prodaje ili marži određenog poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda; 15) zahtijeva naknadu od dobavljača za isporuku poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda do mjesta isporuke ili izvan dogovorenog mjesta isporuke, osim u slučajevima kada kupac provodi vlastitu distribuciju vlastitim sredstvima i

trgovačkih praksi.⁵¹ Zakon se primjenjuje samo na “B2B” (business to business), ne na krajnjeg potrošača, te propisuje da plaćanja na temelju rabata i drugih troškova u slučaju iznimki ne smiju prelaziti 10 % prometa u tekućoj godini. Ova formulacija može uzrokovati probleme, jer se može dogoditi da je prodaja niža, a popust veći od 10 % prometa u tekućoj godini. Ministarstvo gospodarstva već je usvojilo Listu proizvoda i na nju uvrstilo 2506 proizvoda,⁵² što je bila njegova obveza prema članku 35. ZNTPMK. Dojam je da zakonodavac krši načelo slobode ugovaranja, jer prilikom sklapanja ugovora obje ugovorne strane moraju dogovoriti sve uvjete, uključujući rokove i njihovo trajanje? Iako je zakonodavac nastojao detaljnije urediti trgovinske odnose ugovorom o nabavi, zakonodavac je utvrdio da sve što nije regulirano ZNTPMK u vezi s ugovorima o isporuci poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda između kupca i dobavljača podliježe Zakonu o obveznim odnosima. Za radnje koje se smatraju nepoštenom poslovnom praksom, makedonski zakonodavac je predvidio sankcije samo za kupce, ali ne i za dobavljače, po čemu se razlikuje od rješenja sadržanog u ZID ZNTPH-u, pa ćemo vidjeti hoće li se ovo rješenje pokazati dobrim u praksi. Odluka zakonodavca da odgodi primjenu zakona za 6 mjeseci bila je dobra i ostavila je prostora KZK-u, kao i dobavljačima i kupcima u lancu trgovine poljoprivrednim proizvodima koji su se pripremili za primjenu zakona. Kao i većina država članica EU, Sjeverna Makedonija je uspostavila nadležnost za provedbu zakona u KZK-u. Međutim, vrlo lako se može dogoditi da se zakon ne primjenjuje dosljedno zbog nedostatka osoblja i tehničkog osoblja u KZK-u.

Osnovno načelo od kojeg polazi naš zakonodavac je zaštita slabijih dobavljača od jačih kupaca, što uključuje svakog dobavljača poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda s ukupnim godišnjim prihodom do 350 milijuna eura s diferenciranim razinama zaštite ispod tog praga (minimalni iznos je 2.000.000 eura). Nismo uspjeli pronaći objašnjenje zašto je makedonski zakonodavac “slijepo” slijedio prag iz Direktive 2019/633, posebno u situaciji kada su ga neke države članice EU smanjile. Estonija je, posebno, smanjila prag za dobavljače na 500.000 eura.⁵³ Vjerojatno je da prije donošenja ovog Zakona

resursima umjesto dobavljača; 16) zahtijeva naknadu od dobavljača za istraživanje tržišta u vezi s ponudom i potražnjom za određenim poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima; 17) jednostrano briše proizvode s popisa ugovorenih proizvoda koje dobavljač isporučuje kupcu ili značajno smanjuje narudžbe za pojedinačne poljoprivredne i prehrambene proizvode, bez prethodne pisane obavijesti dobavljaču u roku kraćem od 30 dana; 18) naplaćuje dobavljaču dodatne analize kvalitete poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, osim ako se dodatnim analizama ne utvrdi da proizvod dobavljača ne zadovoljava ugovorenu kvalitetu, u kojem slučaju troškovi dodatnih analiza ne mogu biti veći od troškova koje je imao kupac; 19) zahtijeva naknadu od dobavljača za neizvršene usluge; 20) vraća dobavljaču neprodane poljoprivredne i prehrambene proizvode koji su isporučeni bez plaćanja ili bez plaćanja za odvoz tih proizvoda; 21) zahtijeva druge naknade i plaćanja koja nameće dobavljaču prilikom sklapanja ugovora o isporuci poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda.

⁵¹ „Sive“ nepoštene trgovačke prakse u odnosu između kupca i dobavljača su zabranjene trgovačke prakse kada kupac: 1) zahtijeva naknadu od dobavljača za skladištenje, izlaganje ili postavljanje poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda na police na prodajnom mjestu kupca; 2) zahtijeva da dobavljač u cijelosti ili djelomično snosi troškove popusta na poljoprivredne i prehrambene proizvode koji se prodaju u sklopu promocije; 3) zahtijeva da dobavljač plati oglašavanje poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda koje oglašava; 4) zahtijeva da dobavljač plati promet poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima koji obavlja; 5) zahtijeva naknadu od dobavljača za osoblje za opremanje prostora u kojem se prodaju poljoprivredni i prehrambeni proizvodi dobavljača.

⁵² Službeni glasnik RSM-a, br. 109/2024.

⁵³ Vidi više: Komisija podnosi izvješće o provedbi pravila EU-a protiv nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom”, <https://agriculture.ec.europa.eu/news/commis->

zakonodavac nije istražio i nije uzeo u obzir ekonomsku snagu naših subjekata koji sudjeluju u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima.

Zanimljivo je primijetiti da neki činovi nepoštene trgovačke prakse ostavljaju prostora za različita tumačenja⁵⁴. U tom smislu postavlja se pitanje je li dopušteno dogovarati bonus u smislu određivanja obveznog asortimana koji kupac mora imati na određenoj polici na određenom prodajnom mjestu? Nepoštena trgovačka praksa u smislu članka 12. stavka 1. točke 1. ZNTPMK je praksa kojom kupac traži i/ili naplaćuje naknadu od dobavljača za postavljanje poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda na police na prodajnom mjestu – kupcu. Međutim, ova praksa ne bi se trebala smatrati nepoštenom ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti: (a) da je takva praksa jasno i nedvosmisleno dogovorena u ugovoru o opskrbi poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima ili u naknadnom ugovoru između dobavljača i kupca, a prije izvršenja ove prakse, (b) da dobavljač izričito zahtijeva od kupca da svoj poljoprivredni i prehrambeni proizvod postavi na određenu policu na prodajnom mjestu kupca, (c) da se plaćanje ove naknade temelji na objektivnoj i razumnoj procjeni. Sukladno tome, radi se o tzv. naknadi za pozicioniranje. Međutim, kako bi se pružile ove usluge, a ne predstavljale nepoštenu trgovačku praksu, kupac mora imati cjenik za te usluge i izdati račun dobavljaču. U vezi s tim postavlja se pitanje: je li dopušteno dogovoriti bonus na asortiman u smislu određivanja obveznog asortimana koji kupac mora imati na određenom prodajnom mjestu? Po našem mišljenju, odgovor je pozitivan i dobavljač i kupac mogu dogovoriti popust, popust na asortiman, ako dobavljač smatra da je komercijalno opravdano dati kupcu popust na određeni asortiman. U tom slučaju, ako je ugovorom između kupca i dobavljača predviđen popust/rabat za posjedovanje određenog asortimana ili odobrenje za asortiman, ugovor mora jasno naznačiti koje proizvode kupac mora kupiti od dobavljača kako bi ostvario pravo na popust/rabat na asortiman ili naknadu za posjedovanje određenog asortimana, ali prema tome što je od navedenog dogovoreno. U takvim situacijama potrebno je sastaviti popis asortimana, osim ako asortiman nije naveden u samom ugovoru. Ako nije dogovoren popust na asortiman, odnosno naknada za asortiman, kupac kupuje poljoprivredne i prehrambene proizvode prema cjeniku dobavljača, u skladu sa svojim potrebama. Međutim, u tom slučaju dobavljač mora kupcu izdati račun. Taj račun, osim bitnih elemenata reguliranih poreznim propisima, mora sadržavati i jasnu izjavu o iznosu dogovorenih popusta ili rabata te točnu specifikaciju iznosa na koje se odnose, u skladu s ugovorom između dobavljača i kupca.

Već smo vidjeli da se u skladu s člankom 8. točkama 1. i 17. ZNTPMK - jednostrano brisanje proizvoda s popisa ugovorenih proizvoda koje dobavljač isporučuje kupcu ili značajno smanjenje narudžbi pojedinačnih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, bez prethodne pisane obavijesti dobavljaču u kraćem roku od 30 dana, smatra nepoštenom poslovnom praksom. Međutim, po našem mišljenju, kupcu nije zabranjeno brisanje pojedinačnog poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda s popisa ili smanjenje narudžbe pojedinog ili pojedinačnih poljoprivrednih proizvoda od dobavljača, ako

sion-delivers-report-implementation-eu-rules-against-unfair-trading-practices-food-supply-2024-04-23_en.

⁵⁴ Ministarstvo gospodarstva sastavilo je dokument - Pitanja i odgovori o primjeni Zakona o nepoštenim trgovinskim praksama, u kojem je, po uzoru na Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja, dalo odgovore na pitanja zainteresiranih strana u vezi s praktičnom primjenom Zakona o nepoštenim trgovinskim praksama. [https://economy.gov.mk/content/Questions%20and%20answers%20for%20application%20of%20the%20law%20for%20unfair%20trade%20practices%20\(004\).pdf](https://economy.gov.mk/content/Questions%20and%20answers%20for%20application%20of%20the%20law%20for%20unfair%20trade%20practices%20(004).pdf) (pristupljeno 24.04.2025.).

to učini na način koji ostavlja dovoljno vremena dobavljaču da pronade drugog kupca za svoje proizvode ili da osigura drugo tržište. Drugim riječima, u takvim situacijama kupac je dužan⁵⁵ pismeno obavijestiti dobavljača o brisanju proizvoda s popisa ugovorenih proizvoda ili smanjenju narudžbe s otkaznim rokom od 30 dana. U svakom slučaju, smatra li se smanjenje pojedinačne narudžbe “značajnim” smanjenjem u smislu navedene zakonske odredbe, KZK će procijeniti u svakom pojedinačnom slučaju, tj. u svakom upravnom postupku, na temelju svih utvrđenih činjenica i okolnosti.

Uz sljedeće radnje nepošteno trgovačke prakse, kada kupac: zahtijeva naknadu od dobavljača za skladištenje, izlaganje ili postavljanje poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda na police na prodajnom mjestu kupca; zahtijeva od dobavljača da plati oglašavanje poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda koje oglašava; zahtijeva od dobavljača da plati promet poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima koji obavlja; traži od dobavljača naknadu za osoblje za opremanje prostora u kojem se prodaju poljoprivredni i prehrambeni proizvodi dobavljača; ne smatra se zabranjenom nepoštenom poslovnom praksom kada dobavljač na jasan i nedvosmislen način u pisanom obliku u okviru ugovora o nabavi obvezno zatraži od kupca da kupcu dostavi objektivnu i razumnu procjenu troškova i plaćanje po jedinici, tj. ukupno plaćanje, prema utvrđenom cjeniku.

Ove iznimke, utvrđene u članku 8. stavku 5. ZNTPMK, i rabat koji će dobavljač odobriti kupcu ne smije prelaziti 10 % prometa ostvarenog u tekućoj godini, a što mora biti jasno sadržano u ugovorima o opskrbi poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Postavlja se pitanje kako će dobavljač moći odrediti iznos rabata izražen u postocima, u situaciji kada je njegov iznos određen prometom ostvarenim u tekućoj godini. Naime, zbog božićnih i novogodišnjih blagdana, ni kupac ni prodavatelj ne mogu predvidjeti koliki će promet ostvariti, a može se dogoditi da će on biti niži, pa bi popust trebao biti nešto veći od 10 %. Na taj način kupac će počiniti prekršaj. Stoga bi bilo bolje da se iznos rabata za tekuću godinu određuje prema prometu ostvarenom u prethodnoj godini.

Analiza normi sadržanih u zakonima obje zemlje pokazuje da ovi pravni propisi sadrže ograničenja načela slobode ugovaranja, ali istovremeno naglašavaju da ako se ugovorne strane o određenim pitanjima dogovore na jasan i nedvosmislen način, to neće značiti da krše poštene trgovinske običaje. U ovim pravnim propisima nalazimo ograničenje načela slobode ugovaranja taksativnim nabrojanjem koje se ugovorne odredbe smatraju kršenjem poštenih trgovinskih običaja i ne mogu biti dio ugovora između dobavljača i kupaca. Iznos marže također je ograničen na 10 % za navedene proizvode. Sve je to u interesu slabije ugovorne strane, dobavljača, kako bi se oni, kao jača pregovaračka strana, stavili u ravnopravan položaj s kupcima. Međutim, može se zaključiti da su usmjereni i na zaštitu prava potrošača kao krajnjih korisnika, da dobiju kvalitetnije proizvode po primjerenoj cijeni.

6. Koje su mjere poduzele zemlje kako bi zaštitile potrošače nakon “balkanskog bojkota trgovačkih lanaca”?

Čak i prije «balkanskog bojkota trgovačkih lanaca», vlade u regiji poduzimale su određene mjere za stabilizaciju tržišta tijekom pandemije i energetske krize. Mjere poput promjene PDV-a na nižu razinu, zamrzavanja marži, zamrzavanja cijena, carinskih mjera i slično najčešće su mjere koje poduzimaju zemlje u regiji kako bi riješile određene

⁵⁵ U makedonskoj praksi općenito je prihvaćeno da je obavijest putem elektroničke pošte (e-pošte) ekvivalentna pisanoj obavijesti.

probleme i zaštitile određene skupine sudionika na tržištu, najčešće potrošače ili probleme određene ranjive skupine potrošača.

Državna intervencija, poput zamrzavanja cijena određenih proizvoda i usluga, predstavlja ograničenje slobode ugovaranja, jer kao što smo već naznačili, cijena je bitan element kupoprodajnog ugovora, a marža je nešto što također utječe na cijenu proizvoda. Cijene se najčešće slobodno dogovaraju kada su u pitanju kupoprodajni ugovori. Međutim, u određenim okolnostima, unutar precizno definiranog pravnog okvira, državne vlade mogu poduzeti određene mjere i utjecati na cijenu ili maržu. Kao što smo već naznačili, postoji duga povijest državnog intervencionizma u cijene i marže. Ono što je naučeno i podržano od strane većine modernih ekonomista jest da državni intervencionizam u cijene proizvoda i usluga nije mjera koja bi trebala dugo trajati i obično ne donosi trajno rješenje problema koji su nastali na tržištu temeljenom na privatnom vlasništvu i slobodnoj konkurenciji.

Trgovinski bojkot, koji su građani diljem regije pokrenuli u siječnju 2025 godina u zemljama regije. Proširio se na Bugarsku i Rumunjsku, a bojkot je bio i u nekim drugim zemljama Europske unije. Bojkot je aktivirao vlade koje oprezno pronalaze najbezbolnija rješenja kao most između potrošača i trgovačkih lanaca.

Vlada Republike Hrvatske, koja je pokrenula bojkot na temelju članka 6. Zakona o iznimnim mjerama kontrole cijena ⁵⁶ i članka 31 stavka 2 Zakona o Vladi Republike Hrvatske ⁵⁷, na sjednici održanoj 31. siječnja 2025. godine donijela je Odluku o izravnim mjerama kontrole cijena za određene proizvode i određene kategorije proizvoda u maloprodaji. Ovom Odlukom utvrđuje se najviša cijena određenih proizvoda i određenih kategorija proizvoda u maloprodaji radi sprječavanja negativnih učinaka promjena određenih cijena, a s ciljem uklanjanja štetnih posljedica na tržištu u pogledu opskrbe potrošača određenim proizvodima u maloprodaji na području Republike Hrvatske.

Odluka propisuje maksimalne maloprodajne cijene za određene kategorije proizvoda koje su maksimalne u redovnoj prodaji, isključujući stoga cijene tijekom posebnih rasprodaja i drugih oblika popusta. Maksimalna redovna maloprodajna cijena nije fiksna i u redovnoj prodaji cijene mogu, i bilo bi poželjno, biti niže. Prilikom određivanja ograničene cijene (maksimalne maloprodajne cijene u redovnoj prodaji) uzeto je u obzir nekoliko čimbenika, a nakon konzultacija sa svim dionicima u lancu opskrbe - proizvodnjom, poljoprivrednicima i voćarima, domaćom industrijom, trenutnim tržišnim cijenama, kvalitetom proizvoda, cijenama i cijenama robnih marki (i čije su cijene određenih robnih marki niže od cijena propisanih ovom Odlukom). Uzete su u obzir i male trgovine, a ne samo diskonteri i najveći trgovački lanci. Uzeta je u obzir i održivost poslovanja u malim, ruralnim mjestima i na otocima. Cilj ove Odluke je obuzdati daljnji rast cijena, uz održavanje stabilnosti opskrbe i sprječavanje nestašice proizvoda na policama za novih 40 proizvoda s popisa.

Republika Srbija donijela je Uredbu o ograničenju cijena osnovnih namirnica 03.03.2025.godine ⁵⁸. Ova Uredba donesena je radi sprječavanja i uklanjanja štetnih posljedica poremećaja na tržištu u pogledu opskrbe te ograničava proizvođačke cijene te veleprodajne i maloprodajne cijene osnovnih namirnica. Ova Uredba stupila je na snagu 1. ožujka 2025. godine i vrijedi do 31. kolovoza 2025. godine.⁵⁹

⁵⁶ “Narodne novine” br. 73/97, 128/99 i 66/01.

⁵⁷ “Narodne novine” br. 150/11, 119/14, 93/16, 116/18, 80/22 i 78/24.

⁵⁸ “Službeni glasnik RS”, broj 17/2025.

⁵⁹ <https://www.neobiltent.com/uredba-o-ogracenju-visine-cena-osnovnih-zivotnih-namirnica-28/>.

U Bosni i Hercegovini, zemlji složenih društveno-političkih odnosa, mjere su se razlikovale po entitetima. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, na hitnoj sjednici, na prijedlog Federalnog ministarstva trgovine, donijela je Odluku kojom se propisuje mjera izravne kontrole cijena određivanjem najviše razine maloprodajnih cijena za određene proizvode u maloprodajnim trgovinama na području Federacije BiH. Ovom Odlukom propisuje se najviša razina maloprodajnih cijena za 65 proizvoda, koji su podijeljeni u dvije skupine. Poslovni subjekti (trgovci) registrirani za maloprodaju dužni su odrediti cijene za te proizvode do razine propisane maksimalne maloprodajne cijene za barem jednu vrstu artikla unutar iste kategorije proizvoda, ako ih nude u svom asortimanu. U slučaju da određena vrsta artikla istog proizvoda nije dostupna za prodaju, trgovci određuju drugi artikl istog proizvoda koji nude u svom asortimanu, a koji će biti podložan ograničenoj cijeni.⁶⁰

Vlada Republike Srpske postigla je dogovor s 18 supermarketa te od 3. ožujka 2025. potrošači mogu kupiti oko 30 artikala domaćih proizvođača s nultom maržom u njima. Trgovački lanci koji imaju vlastite robne marke također su se pridružili kampanji pod nazivom “0 % Marža”, nudeći dodatnih 30 artikala koji će se prodavati na policama bez marže. Kampanja Ministarstva trgovine i turizma Republike Srpske pod nazivom “0 % Marža” trajat će do 30. lipnja. Za sada je u 18 supermarketa ukupno 60 artikala koji su građanima dostupni po nabavnim cijenama. Budući da i proizvođači i supermarketi odustaju od svog udjela, proizvodi će biti 20 do 30 posto jeftiniji, ovisno o marži. Ako se radi o osnovnim namirnicama, marže trgovaca prije nisu bile veće od 6-7-8 posto. Uštede su veće na robu široke potrošnje, poput deterdženata ili druge neprehrambene robe.⁶¹

Na 66. sjednici Vlade Crne Gore donesena je Odluka o izmjeni Odluke o privremenim mjerama za ograničavanje cijena proizvoda od posebnog značaja za život i zdravlje ljudi i popisa proizvoda. Odluka produžuje trajanje kampanje “Ograničene cijene” do 30. travnja 2025. godine. Kako je naglašeno na sjednici, sveobuhvatna kampanja za ograničavanje marži, čija je provedba započela 6. rujna 2024. godine, u svakom većem trgovačkom lancu obuhvaća nekoliko stotina artikala grupiranih u 73 vrste proizvoda. Prilikom definiranja popisa proizvoda, primarno se vodilo računa da građani osjete konkretne koristi spomenute kampanje, pa je na popisu veći broj proizvoda koji su dio Sindikalne potrošačke košarice, ali naravno da je Vlada, s druge strane, uzela u obzir i činjenicu da se crnogorsko gospodarstvo pretežno temelji na uslugama i da je Crna Gora visoko ovisna o uvozu, te se vodilo računa da uspostava popisa ne ugrozi poslovanje gospodarskih subjekata. Cijene proizvoda i usluga, mjerene indeksom potrošačkih cijena, u prosjeku su u prosjeku bile niže za 0,1 % u odnosu na studeni 2024. godine. Pad cijena zabilježen je u skupinama proizvoda hrana i bezalkoholna pića za -1,1 %, a u odnosu na ovu kategoriju proizvoda zabilježena je i deflacija. Prema podacima Eurostata, Crna Gora je bila među zemljama s najnižom stopom inflacije. Prema njihovim podacima, Njemačka, Francuska, Španjolska, Grčka, Hrvatska itd. imaju višu stopu inflacije od Crne Gore. S obzirom na sveobuhvatnost akcije i činjenicu da se odnosi na veletrgovce, kao i na trgovačke lance, te da se primjenjuje u više od 80 % ukupnih maloprodajnih objekata u Crnoj Gori, sigurno je da je akcija ograničenih cijena Vlade Crne Gore utjecala na stabilizaciju cijena osnovnih namirnica i, bez ugrožavanja kontinuiteta opskrbe, dovela do očekivanih željenih rezultata, a da gospodarska aktivnost trgovaca nije bila ugrožena.⁶²

⁶⁰ <https://www.biznisinfo.ba/odredene-najvise-cijena-za-pojedine-proizvode-u-fbih/>.

⁶¹ <https://www.rtvbn.com/index.php/4072742/od-danas-neke-artikale-mozete-kupiti-sa-nula-odsto-marze>.

⁶² <https://www.gov.me/clanak/akcija-limitirane-cijene-produzena-do-aprila>.

Na temelju članka 30 stavka 1 alineje 2 Zakona o trgovini⁶³, Vlada Republike Sjeverne Makedonije, na sjednici održanoj 18. veljače 2025. godine, donijela je Odluku o određivanju najviših cijena za određene proizvode u veleprodaji i maloprodaji.⁶⁴ Na prijedlog Ministarstva gospodarstva i rada od 20. ožujka ove godine, ograničena bruto marža primijenjena je na 102 skupine proizvoda i utvrđene su najviše cijene za osam skupina prehrambenih proizvoda. Mjere su istekle 30. travnja 2025. godine. Izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača⁶⁵, koje su stupile na snagu 18. travnja, trgovci su obvezni javno objavljivati cijene proizvoda na svojim web stranicama i ažurirati ih svaki dan do 10 sati.⁶⁶

7. Završna razmatranja

Na kraju ovog rada, naš fokus bit će na situacijama koje su nastale u našoj zemlji nakon „bojkota cijena na Balkanu“ i implementacije Direktive 2019/633 EU u domaće zakonodavstvo.

Što se događalo u našoj zemlji u tom smislu u 2025 godini? Makedonska Komisija za zaštitu konkurencije i Komisija za odlučivanje o prekršajima prate provedbu dvaju zakona iz područja konkurencije, Zakona o zaštiti konkurencije i Zakona o nepoštenim poslovnim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Iako to nije tema ovog rada, autori žele istaknuti da u našoj zemlji u nekim područjima postoji nesklad, pa čak i određena kontradikcija, između ova dva zakona. Ako tome dodamo i Izmjene i dopune Zakona o zaštiti potrošača, onda sa sigurnošću možemo reći da će se u nekim situacijama čak i najbolji stručnjaci iz područja prava konkurencije i prava potrošača teško snaći i uspjati ih ispravno primijeniti.

Makedonska Komisija za zaštitu konkurencije i Komisija za odlučivanje o prekršajima imaju iskustva u provedbi Zakona o zaštiti konkurencije, ali se isto ne može reći kada je u pitanju Zakon o nepoštenim trgovinskim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Ovaj zakon pripremilo je Ministarstvo gospodarstva i rada, pa se članovi Makedonske Komisije za zaštitu konkurencije i Komisije za odlučivanje o prekršajima prilikom njegove provedbe oslanjaju na iskustva Republike Hrvatske. Iz tog razloga, ali i kako bi se subjektima dalo vremena da se prilagode Zakonu o nepoštenim trgovinskim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, Makedonska Komisija za zaštitu konkurencije i Komisija za odlučivanje o prekršajima nisu djelovale prema ovom zakonu, tj. djelovale su samo

⁶³ Službeni list Republike Moldavije, br. 16/04, 128/06, 63/07, 88/08, 159/08, 20/09, 99/09, 105/09, 115/10, 158/10, 36/11, 53/11, 148/13, 164/13, 97/15, 129/15, 53/16, 120/18 i Službeni list RSM- a br. 77/21, 215/21, 295/21, 150/22 i 16/25.

⁶⁴ Službeni glasnik RSM-a, Broj 47/25.

⁶⁵ Službeni glasnik RSM- a, br. 49/25.

⁶⁶ Kako bi se omogućilo bolje praćenje cijena proizvoda, Makedonski parlament nedavno je usvojio izmjene Zakona o zaštiti potrošača. Izmjenama se dodaje novi članak 15-a, kojim se propisuje obveza malih, srednjih i velikih trgovaca da na svojim web stranicama, zasebno za svako prodajno mjesto, objave trenutnu prodajnu cijenu, odnosno jediničnu cijenu u trenutku objave, svakog proizvoda koji nude na prodaju. Cijene se ažuriraju svaKOPnevno. Prilikom objavljivanja cijena primjenjuju se odredbe o označavanju cijena iz Zakona o zaštiti potrošača. Način objavljivanja cijena robe i podatke koji bi trebali biti objavljeni u skladu s novim zakonskim odredbama propisuje ministar gospodarstva i rada, za što je donesen podzakonski akt u roku od 10 dana od dana stupanja na snagu Zakona. Trgovci su dužni uskladiti se s odredbama ovog zakona u roku od 45 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

u savjetodavnom svojstvu. Međutim, početkom 2025. godine pokrenuto je nekoliko postupaka zbog kršenja Zakona o nepoštenim trgovinskim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, kao i zbog kršenja Zakona o zaštiti konkurencije. Naime, prema Obavijesti Komisije za zaštitu konkurencije od 20. 2. 2025., Komisija za zaštitu konkurencije izvršila je inspekcijski nadzor nad 4 (četiri) trgovačka lanca supermarketa i jednom gospodarskom komorom,⁶⁷ zbog postojanja osnovane sumnje na kartelsko udruživanje i usklađeno ponašanje usmjereno na dogovaranje cijena proizvoda. Uz prethodno spomenutu obavijest, Komisija za zaštitu konkurencije izdala je još jednu obavijest kojom obavještava javnost da je pokrenula postupak protiv 10 (deset) osiguravajućih društava⁶⁸ zbog postojanja osnovane sumnje na kartelsko udruživanje i usklađeno ponašanje usmjereno na dogovaranje cijena proizvoda/usluga. Prema Zakonu o zaštiti konkurencije, oba slučaja uključuju djelo ograničavanja, spriječavanja ili narušavanja konkurencije. Također, Komisija za zaštitu konkurencije javno je obavijestila da je pokrenula postupak protiv 2 (dva) trgovačka lanca supermarketa⁶⁹ zbog osnovane sumnje da su počinili zabranjeno djelo nepoštene trgovačke prakse, sankcionirano Zakonom o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu poljoprivrednih proizvoda.

Pod lupom Ustavnog suda Republike Sjeverne Makedonije, zbog inicijative grupe građana, bili su članak 29 stavak 1 i stavak 2 Zakona o trgovini⁷⁰ i Odluka br. 50-1909/4 od 18. veljače 2025. godine, koja se temelji na tom članku, o posebnim uvjetima za promet određene robe i obvezi trgovaca da kupuju i prodaju određene vrste i količine određene robe potrošačima određenim redoslijedom⁷¹. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da su ti zakonski propisi u suprotnosti s člankom 55 Ustava Republike Sjeverne Makedonije, koji predviđa četiri razloga zašto se sloboda tržišta i poduzetništva mogu ograničiti. Ustavni sud nije pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti dvaju zakonskih propisa. U svom obrazloženju, Ustavni sud Republike Sjeverne Makedonije naveo je da sloboda tržišta i poduzetništva zajamčena ustavom nije apsolutna. Konkretno, osporenom odlukom država je spriječila narušavanje tržišta koje je nastalo nametanjem ogromnih marži od strane trgovaca, zbog čega je Vlada donijela mjere i stvorila politike usmjerene na zaštitu životnog standarda građana, uzimajući u obzir da je Republika Sjeverna Makedonija, prema Ustavu, socijalna država, te da ova Odluka utječe na smanjenje cijena osnovnih prehrambenih proizvoda i stabilizaciju inflacije. Vlada je donijela ovu mjeru kako bi zaštitila socijalni karakter države, štiteći standard građana, uzimajući u obzir da je nužna, ograničenog trajanja i intervencijske prirode.⁷²

⁶⁷ https://www.facebook.com/kzkmkd/posts/pfbid0372LxpyTUE4985rv4uqxQnqAL93Kd-cDhdCmKBEzCDeSzdbfYAJ2DsdW5FPaD4uobl?ref=embed_page, zadnji put pristupljeno 18.03.2025.

⁶⁸ <http://kzk.gov.mk/%d0%be%d1%82%d0%ba%d1%80%d0%b8%d0%b5%d0%bd-%d0%ba%d0%b0%d1%80%d1%82%d0%b5%d0%bb-%d0%b2%d0%be-%d0%be%d1%81%d0%b8%d0%b3%d1%83%d1%80%d0%b8%d1%82%d0%b5%d0%bb%d0%bd%d0%b8%d0%be%d1%82-%d0%b1%d0%b8%d0%b7/>, zadnji put pristupljeno 18.03.2025.

⁶⁹ <http://kzk.gov.mk/%d0%bf%d0%be%d0%b2%d0%b5%d0%b4%d0%b5%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%ba%d1%80%d1%88%d0%be%d1%87%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d0%be%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%bf%d0%ba%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%82%d0%b8%d0%b2/>, zadnji put pristupljeno 18.03.2025.

⁷⁰ Službeni list Republike Moldavije, br. 16/2004; 128/2006; 63/2007; 88/2008; 159/2008; 105/2009; 115/2010; 158/2010; 36/2011; 148/2013; 164/2013; 97/2015; 53/2016; 11/2018; 120/2018 i Službeni glasnik RSM-a br. 77/2021; 295/2021; 150/2022 i 16/2025.

⁷¹ Službeni glasnik RSM-a, Broj 38/2025.

⁷² Za inicijativu za ocjenu ustavnosti članka 29. stavka 1 u cijelosti, stavka 1 stavka 3 i stavka 2 Zakona o trgovini donesena Ustavni sud doneo je Rešenje da se postupak ne povede:

Kao zaključak onoga što je do sada elaborirano u radu, istaknut ćemo da uz pret-hodno poznata ograničenja načela slobode ugovaranja u EU, imamo i nova ograničenja postavljena Direktivom 2019/633 EU, koja se odnose na ugovore između dobavljača i kupaca za opskrbu poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima radi osiguranja poštene trgovačke prakse - s popisom crnih i sivih klauzula, klauzula koje su u svakom slučaju zabranjene i za koje ne postoji sloboda ugovaranja, te s popisom klauzula koje mogu biti dopuštene i pregovaračke u određenim situacijama. Međutim, treba imati na umu da i Europska komisija smatra da je trajanje mjera u ovoj Direktivi vremenski ograničeno dok se ne postignu željeni rezultati.

Ograničavanje slobode ugovaranja opravdano je kada je cilj uspostavljanje ravnopravnosti stranaka ugovornog odnosa, postupanje trgovaca u skladu s načelom savjesnosti i poštenja, poštenja ili zabrane zlouporabe prava.

Naravno, moramo naglasiti da će se tržišna ravnoteža u zemljama regije bolje postići ispunjavanjem zadataka svih tijela uključenih u zaštitu tržišne slobode i poduzetništva, kao i samih trgovaca i potrošača. Državni tržišni inspektorati, carinske uprave, porezne uprave, komisije za zaštitu tržišnog natjecanja, organizacije potrošača, gospodarske komore trebaju osigurati poštene poslovne prakse i kazne za sve koji postupaju suprotno zakonima o tržišnom natjecanju, utvrđenim kodeksima i poštenom ponašanju na tržištu.

Klasični intervencionizam u cijenama i maržama određenih proizvoda povećao se kao rezultat “balkanskog bojkota trgovačkih lanaca” na različite načine u zemljama regije, te vremenski ograničene mjere fiksiranja cijena ili marži za određene proizvode i usluge moraju biti ograničenog trajanja i mogu se opravdati poremećenim tržišnim odnosima i potrebom zaštite potrošača od neopravdano visokih cijena. Takve intervencije, kako je već naznačeno, trebale bi trajati određeno vrijeme jer mogu dovesti do neželjenih posljedica, što je, kako smo vidjeli, povijesno dokazano.

Međutim, unatoč svemu, ne možemo procijeniti da je sve to pozitivno utjecalo na osjetno smanjenje cijena i veću zaštitu potrošača u zemljama regije.

Cijene proizvoda nastavile su rasti, dijelom zbog rastućih troškova energije, koji predstavljaju značajan dio konačne cijene proizvoda i/ili usluge. Naravno, mnoga od tih povećanja su “uvezena”, tj. svakako su rezultat rata u Ukrajini i Gazi.

U.br.20/2025 i U.br.22/2025 od 16.04.2025.; Za Inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o posebnim uvjetima za promet određene robe i obvezi trgovaca da kupuju i proizvode određene vrste i količine određene robe široke potrošnje prema određenoj naredbi br. 50-1909/4 od 18.02.2025. (Službeni glasnik RSM br. 38/2025) doneseno Resenje da se postupak ne poved U.br.11/2025 I U.br.13/2025 od 16.04.2025.

Jadranka DABOVIĆ ANASTASOVSKA, PhD., full professor
Faculty of Law “Justinian the First” University “St. Cyril and Methodius” Skopje
jadranka_dab@yahoo.com

Valentin PEPELJUGOSKI, PhD, full professor
Faculty of Law
American University of Europa “FON” Skopje
vpepeljugoski@unet.com.mk

HOW DO THE “BALKAN” BOYCOTT OF TRADE CHAINS AND EUROPEAN REGULATIONS ON UNFAIR TRADE PRACTICES IN SUPPLY CHAINS AFFECT CONSUMER RIGHTS AND FREEDOM OF CONTRACT?

Summary: *The authors examine in this paper the relationship between the principle of freedom of contract and various measures to prevent uncontrolled price increases for basic products in the countries of our region (by our region, we mean the countries of the former Yugoslav federation) The authors analyze the period from January 2025 and the measures to limit prices and margins for certain products and services, which the countries of our region adopted after the “Balkan boycott of retail chains.” In parallel, the paper analyzes the implementation of EU legal regulations for ensuring fair trade practices in the supply chain of agricultural and food products, where large retail chains are given new responsibilities In the Republic of North Macedonia, the implementation of EU regulations for fair trade practices in supply chains is presented as a way to achieve lower prices for basic products for consumers.*

What was happening at the end of 2024 and the beginning of 2025 in the market for agricultural, food, and other basic products (which make up the so-called consumer basket) in most Balkan countries? Several related conditions can be identified: the extremely rapid increase in prices of agricultural, food, and basic products-and the value of the consumer basket; consumers organized a boycott of large supermarkets; governments fixed the prices of certain products and services; some countries passed new or amended existing laws to ensure fair business practices; there was increased supervision by market and other inspection bodies; increased activity of bodies/commissions for the protection of competition; greater attention was paid to financial discipline; and changes were made in tax and customs policy All these events, and their impact on the basic principles of contract law in a market economy, on the protection of competition, and on the protection of consumer rights, inspired the authors to write this paper.

The paper is divided into seven parts In the Introduction, the authors explain the motive for writing the paper and the complexity of the situation that has arisen in our region, conditioned by the action of various factors, as well as possible solutions for the long-term resolution of the problem In the following parts of the paper, the authors discuss the characteristics of modern contract law Then, they address the problem of limiting the freedom of contract as one of the most important principles of contract law, stemming from the autonomy of the will The authors examine the limits of the freedom of contract in regulations for the protection of fair trade practices in the supply chain of agricultural and food products They also discuss what these regulations mean for the market economy and free competition, as well as measures of state interventionism by limiting prices and margins of certain products and when such measures are justified and permitted The aim is to indicate that the legally prescribed limits of the principle of freedom of contract can lead to the realization of other important principles of contract law: equality of contractual parties, the principles of conscientiousness and honesty, or the prohibition of abuse of rights The authors also point out that the so-called “Balkan boycott of large markets” has caused certain reactions from both the state and traders However, what the effects are and will be, and whether certain benefits for consumers will last, remains to be seen, and only time will tell In the Concluding Remarks, the authors describe the experiences in the Republic of North Macedonia with the short-term implementation of new

regulations for the protection of fair trading practices, competition law, and consumer law Likewise, in the concluding remarks, the authors indicate which authorities in the countries of the region can and should be maximally engaged in fulfilling their tasks and powers in order to help reduce, if not entirely stop, the increase in prices.

Keywords: *contract law, freedom of contract, fair business practice, equality of contractual parties, competition, supervisory authorities, traders in the supply chain, consumer rights*