

Izv. prof. dr. sc. Aleksandra Maganić  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

## JE LI DOPUŠTENA KOLEKTIVNA PRAVNA ZAŠTITA PROTIV PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA?

### 1. Uvod

Posebno uređenje javnih usluga i pravne zaštite koja se pruža protiv pružatelja javnih usluga prema Zakonu o zaštiti potrošača<sup>1</sup> (dio II., glava III.) izaziva određene nedoumice o odnosu posebnog zakonskog dijela u kojemu je pružanje tih usluga uređeno i dijela zakona kojim se uređuje procesnopravna zaštita potrošača, osobito zaštita kolektivnih interesa potrošača (dio IV., glava II.). Naime, odredbe ZZP-a izrijeком ne propisuju je li kolektivna pravna zaštita protiv pružatelja javnih usluga dopuštena ili nije, što omogućava različite interpretacije toga problema. Osim toga, iako je nesporno da su povrede prava potrošača u domeni pružanja javnih usluga najčešće<sup>2</sup>, u Hrvatskoj još nije pokrenut nijedan postupak kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga. Razlozi tome mogu biti brojni – nejasan zakonski tekst, neznanje, neupućenost ili neaktivnost osoba ovlaštenih za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite, medijska eksponiranost postupka kolektivne pravne zaštite u slučaju švicarskog franka, nedostatna financijska sredstva udruga, sporost pravosudnog sustava. S druge strane, u postupcima individualne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga građani zbog povrede potrošačkih prava bilježe prve uspjehe, ali odluke donesene u tim sporovima djeluju samo individualno, *inter partes*, dakle samo između stranaka u postupku, iako su istovrsne povrede počinjene i u nizu drugih slučajeva, zbog čega nastaje potreba za pronalaženjem odgovarajućih učinkovitijih načina rješavanja tih sporova i širenja subjektivnih granica pravomoćnosti odluka koje će u njima biti donesene. Ipak, specifičnosti individualne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga koje prije pokretanja sudskog ili izvansudskog postupka nalažu poduzimanje posebnih zakonom

<sup>1</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine 41/14, 110/15), u daljnjem tekstu: ZZP.

<sup>2</sup> Prema izvješću *Potrošača – Društva za zaštitu potrošača Hrvatske za 2013. godinu*, 57% prigovora građana odnosi se na javne usluge (od toga su elektroničke komunikacije 33,7%, električna energija 8,1%, komunalne usluge 8,1% i HRT pristojba 7%), [http://www.savjetovaliste.potrosaca.hr/images/pdf/Izvjesce\\_o\\_radu\\_savjetovalista\\_potrosaca\\_za\\_2013\\_godinu.pdf](http://www.savjetovaliste.potrosaca.hr/images/pdf/Izvjesce_o_radu_savjetovalista_potrosaca_za_2013_godinu.pdf), stanje od 28. rujna 2015.

propisanih radnji i provedbu odgovarajućih postupaka otvaraju problem dopuštenosti i načina ostvarivanja kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja tih usluga. Nije naime jasno, čak i ako bi kolektivna pravna zaštita protiv pružatelja javnih usluga bila moguća i dopuštena, moraju li potrošači prije pokretanja postupka kolektivne pravne zaštite poduzeti određene radnje i provesti određene postupke ili bi, neovisno o specifičnosti postupaka individualne pravne zaštite, ovlaštene osobe ili tijela mogli neposredno pokrenuti sudski postupak kolektivne pravne zaštite. Prihvati li se potonje rješenje, prema kojem bi ovlaštene osobe ili tijela mogli pokrenuti postupak kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga neposredno, bez provedbe prethodnih radnji ili postupaka, potrošačima bi stajao na raspolaganju znatno kraći put pravne zaštite. Međutim, slučaj švicarskog franka, kao jedini slučaj kolektivne pravne zaštite potrošača u Hrvatskoj koji je trajao nekoliko godina<sup>3</sup>, ne čini se kao osobito prikladan model za kolektivno rješavanje sporova potrošača. Zbog toga nam je zadaća u ovome radu prezentirati probleme koji se javljaju u vezi s kolektivnom pravnom zaštitom potrošača protiv pružatelja javnih usluga i preispitati postojeća zakonska rješenja – osobito jesu li odredbe ZZP-a o tim pitanjima jasne i nedvojbene, jesu li se izabrani modeli pokazali kao djelotvorni te bi li se i na koji način mogla pospješiti kvaliteta i brzina rješavanja tih sporova. Ujedno, radi sveobuhvatnijeg pregleda načina rješavanja sporova potrošača i pružatelja javnih usluga u regiji, predstaviti ćemo Instituciju ombudsmana (pučkog pravobranitelja) za zaštitu potrošača i njegovu ulogu u susjednoj Bosni i Hercegovini.

## 2. Javne usluge

ZZP ne definira javne usluge, ali određuje koje se usluge smatraju javnima.<sup>4</sup> Ne postoji univerzalna definicija javnih usluga; one se nazivaju i "uslugama od općeg gospodarskog interesa"<sup>5</sup>, "komunalnim uslugama", "univerzalnim uslugama"<sup>6</sup> itd.,

<sup>3</sup> POTROŠAČ – Hrvatski savez udruga za zaštitu potrošača 4. travnja 2012. podnio je (udružnu) tužbu radi zaštite kolektivnih interesa potrošača protiv osam banaka. Trgovački sud u Zagrebu, 4. srpnja 2013., donio je prvostupanjsku presudu, 13. lipnja 2014. Visoki trgovački sud odlučio je u povodu žalbe, dok je Vrhovni sud Republike Hrvatske u povodu revizije odlučio 9. travnja 2015.

<sup>4</sup> Javnim uslugama smatraju se: 1. distribucija električne energije, 2. distribucija prirodnog plina, 3. distribucija toplinske energije, 4. elektroničke komunikacijske usluge, 5. javna vodoopskrba i javna odvodnja, 6. opskrba plinom u javnoj usluzi, 7. obavljanje dimnjačarskih poslova, 8. opskrba električnom energijom u univerzalnoj usluzi, 9. poštanske usluge, 10. prijevoz putnika u javnom prometu, 11. prikupljanje miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada. (čl. 24. st. 1. ZZP-a).

<sup>5</sup> Zakon o uslugama (Narodne novine 80/11), u daljnjem tekstu: ZoU, „uslugom od općeg gospodarskog interesa“ određuje uslugu kojom se izvršava posebna zadaća u društvenom interesu propisana posebnim propisom u kojem je precizno navedena priroda posebne zadaće (čl. 4. t. 15.).

<sup>6</sup> Zakon o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14), u daljnjem tekstu: ZEK, univerzalnim uslugama naziva najmanji skup usluga određene kakvoće određenih u skladu s mjerodavnom direktivom Europske unije, koje su dostupne po pristupačnoj cijeni svim krajnjim korisnicima usluga na cijelom području Republike Hrvatske, neovisno o njihovoj zemljopisnoj lokaciji (čl. 2. t. 71.).

čime se određuje njihov širi ili už<sup>7</sup> sadržaj. Pravo građana na pristup gospodarskim službama od općeg interesa postalo je jedno od temeljnih građanskih prava koje određuje Povelja o temeljnim pravima Europske unije<sup>8</sup>, a pojedini autori problematiziraju pravo korisnika javnih usluga (opskrba vodom) kao jedno od temeljnih ljudskih prava<sup>9</sup>. Zasigurno je riječ o vrlo važnom području koje zahtijeva posebnu regulaciju, pri čemu bi trebalo poći od toga da javne usluge i pružatelje javnih usluga određuju specifične značajke. Tako primjerice Zakon o energiji<sup>10</sup> javnu uslugu određuje kao uslugu dostupnu u svako vrijeme krajnjim kupcima i energetskim subjektima prema reguliranoj cijeni i/ili uvjetima pristupa i korištenja energetske usluge koja mora biti dostupna, dostatna i održiva uvažavajući sigurnost, redovitost i kvalitetu usluge, zaštitu okoliša, učinkovitost korištenja i zaštitu klime, a koja se obavlja prema načelima razvidnosti i nepristranosti te uz nadzor tijela određenih zakonom. U skladu s tim, javne su usluge specifične usluge koje moraju biti dostupne svim građanima, a pružatelji javnih usluga dužni su osigurati kontinuitet u njihovom pružanju i određenu razinu njihove kvalitete. Osim što trebaju udovoljiti tim osnovnim zahtjevima, pružatelji javnih usluga ne smiju diskriminirati potrošače u pružanju svojih usluga, a cijene moraju biti takve da ne sprječavaju građane u njihovom korištenju. Osnovni su zahtjevi koji se u pružanju javnih usluga moraju osigurati: jednak pristup potrošačima, kontinuitet usluga i sigurnost opskrbe, kvaliteta usluge, prihvatljive cijene te socijalna i ekološka prihvatljivost.

Specifični ciljevi koji se u pružanju javnih usluga moraju ostvariti nalažu posebno uređenje odnosa između pružatelja javnih usluga i potrošača. Tako, prema ZZP-u, trgovac koji pruža javnu uslugu preko distribucijske mreže mora omogućiti potrošačima priključak na distribucijsku mrežu u nediskriminirajućim, unaprijed poznatim i ugovorenim uvjetima (čl. 26.). Kontinuitet pružanja javnih usluga mora se osigurati čak i u slučaju ako potrošač u sudskom ili izvansudskom postupku osporava račun trgovca koji javnu uslugu pruža. Naime, ako potrošač uredno podmiruje sve sljedeće nesporne račune, trgovac pružatelj javne usluge ne smije potrošaču

<sup>7</sup> Tako su „javne usluge“ u smislu Zakona o vodama (Narodne novine 153/09, 130/11, 56/13, 14/14, u daljnjem tekstu: ZoV) usluge u djelatnostima javnog navodnjavanja i detaljne melioracijske odvodnje te vodne usluge (čl. 3. t. 30.).

<sup>8</sup> Charter of Fundamental Right of the European Union, 2007/C 303/01, Article 36, Access to services of general economic interest: The Union recognises and respects access to services of general economic interest as provided for in national laws and practices, in accordance with the Treaties, in order to promote the social and territorial cohesion of the Union. Opširnije vidi *Aviani, Dami; Derda, Dario, Europska regulacija gospodarskih službi od općeg interesa*, Zbornik radova Šestog međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Neum, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Mostar, 2008., str. 141-149.

<sup>9</sup> *Sarvan, Desanka, Isključenje korištenja javne usluge opskrbe vodom za piće zbog neplaćanja računa*, Hrvatska pravna revija, 5/2014., str. 38-47.

<sup>10</sup> Zakon o energiji (Narodne novine 120/12, 14/14, 95/15), u daljnjem tekstu: ZoE.

obustaviti pružanje usluge sve do okončanja postupka osim ako je potrošač raskinuo ugovor s trgovcem (čl. 27. st. 1. ZZP-a). Kvaliteta usluge koju pružatelj javnih usluga u Republici Hrvatskoj pruža mora biti barem na onoj razini na kojoj su i javne usluge u drugim državama članicama Europske unije (čl. 28. st. 2. ZZP). Prilikom ispostavljanja računa za pružanje javnih usluga potrošačima trgovac mora primjenjivati obračun i cijene uređene posebnim propisima (čl. 24. st. 2. ZZP-a). Konačno, tijela koja su ovlaštena za pružanje javnih usluga dužna su osigurati sigurnost, redovitost, kvalitetu i jednaku dostupnost javnih usluga (čl. 29. st. 1. ZZP-a).

### 3. Individualna i kolektivna pravna zaštita potrošača u Republici Hrvatskoj protiv pružatelja javnih usluga

#### 3.1. Individualna zaštita potrošača protiv pružatelja javnih usluga

Specifičnosti odnosa pružatelja javnih usluga i potrošača iziskuju poseban način osiguranja njihovih interesa i otklanjanja mogućih sporova brzom i djelotvornom intervencijom posebno konstituiranih tijela radi preveniranja sudskih postupaka. Tijelo javne vlasti koje uređuje pružanje javnih usluga potrošačima i jedinica lokalne samouprave koja odlučuje o pravima i obvezama potrošača javnih usluga dužni su osnovati savjetodavna tijela u čijem sastavu mora biti i predstavnik udruge za zaštitu potrošača (čl. 25. st. 1. i 2. ZZP-a). Njihova svrha jest utjecati na odluke koje ta tijela donose, odnosno omogućiti njihovo donošenje na transparentan, objektivan i nediskriminirajući način. Uz to, trgovac koji pruža javne usluge dužan je osnovati povjerenstvo za reklamacije potrošača u čijem sastavu treba biti i predstavnik udruge za zaštitu potrošača (čl. 25. st. 3. ZZP-a).

Potrošač mora imati mogućnost provjere ispravnosti računa za pružene usluge (čl. 9. ZZP-a). Zbog toga je trgovac dužan omogućiti potrošaču podnošenje prigovora neposredno u poslovnim prostorijama, odnosno preko pošte, telefaksa ili elektroničke pošte (čl. 10. st. 1. i 2. ZZP-a). Dužnosti trgovca koji pruža javne usluge nešto su strože određene, pa je on, uz dužnosti koje ima u svezi s prigovorom potrošača, dužan na ispostavljenom računu vidljivo istaknuti obavijest o načinu podnošenja pisanog prigovora (čl. 10. st. 4. ZZP-a). Trgovac je u roku od 15 dana od zaprimljenog prigovora dužan odgovoriti potrošaču (čl. 10. st. 5.). Nakon primitka odgovora trgovca koji pruža javne usluge na prigovor potrošač može podnijeti reklamaciju povjerenstvu za reklamacije potrošača, koje u roku 30 dana od zaprimljene reklamacije mora pisano odgovoriti potrošaču (čl. 25. st. 5. i 6. ZZP-a).

Stoga, prema čl. 25. st. 7. ZZP-a, potrošač može pokrenuti sudski ili izvansudski postupak tek nakon što je iscrpio prigovor protiv trgovca i reklamaciju povjerenstvu za reklamacije potrošača ili postupak utvrđen zakonom kojim se uređuje

opći upravni postupak u odnosu na zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga.<sup>11</sup> Ukratko, pokretanju sudskog ili izvansudskog postupka<sup>12</sup> potrošača protiv pružatelja javne usluge prethodi prigovor, reklamacija ili postupak za zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga sukladno pravilima ZUP-a.

Treba upozoriti na činjenicu da je prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZZP-a iz 2015. godine<sup>13</sup> odredba čl. 25. st. 7. propisivala da potrošač može pokrenuti sudski ili izvansudski postupak tek nakon što je iscrpio prigovor protiv trgovca i reklamaciju povjerenstvu za reklamacije potrošača i postupak utvrđen zakonom kojim se uređuje opći upravni postupak u odnosu na zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga. Naime, potrošač je, nakon što bi podnio pisani prigovor protiv pružatelja javne usluge i reklamaciju povjerenstvu za reklamacije potrošača, trebao pokrenuti i postupak prema pravilima Zakona o općem upravnom postupku protiv pružatelja javnih usluga. Sukladno tome, ako korisnik javnih usluga smatra da su postupanjem ili propuštanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili interesi, on može izjaviti prigovor za zaštitu svojih prava tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga (čl. 157. st. 2. ZUP-a). Prigovor se može podnijeti sve dok traje radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga (čl. 157. st. 3. ZUP). Nadležno tijelo dužno je bez odgode, najkasnije u roku od 30 dana od izjavljivanja pismenog prigovora, obavijestiti korisnika usluga o mjerama koje je poduzeo. Ako korisnik usluge nije zadovoljan poduzetim mjerama ili ga nadležno tijelo u propisanom roku nije obavijestilo o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor (čl. 158. st. 2. ZUP-a).

S obzirom na to da je trajanje upravnog postupka protiv pružatelja javnih usluga bilo neizvjesno, mogućnost (dužnost) potrošača da pokrene postupak prema Zakonu o općem upravnom postupku predložena je alternativno. U skladu s tim, potrošači nakon donošenja ZIDZZP-a 15 mogu odabrati hoće li u zaštitu svojih prava prilikom korištenja javnim uslugama podnositi trgovcu pisani prigovor te po potrebi reklamaciju povjerenstvu za reklamacije ili će pokrenuti postupak utvrđen ZUP-om, a sve prije eventualnog pokretanja sudskog ili izvansudskog postupka.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine 47/09) u daljnjem tekstu: ZUP u čl. 157. i 158. propisuje zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga.

<sup>12</sup> Izvansudsko rješavanje sporova potrošača u Hrvatskoj moguće je u Centrima za mirenje i Sudovima časti pri Hrvatskoj gospodarskoj komori (HGK) i Hrvatskoj obrtničkoj komori (HOK). Osim toga, tijela nadležna za alternativno rješavanje sporova potrošača u Hrvatskoj jesu Centar za mirenje pri Hrvatskoj udruzi poslodavaca, Centar za mirenje u bankarstvu, Centar za mirenje pri Hrvatskom uredu za osiguranje, Pravobraniteljstvo za djelatnost osiguranja, Centar za mirenje pri Hrvatskoj udruzi za mirenje te Centar za mirenje pri Hrvatskoj odvjetničkoj komori, <http://potrosac.mingo.hr/hr/potrosac/clanak.php?id=12645>, stanje od 30. rujna 2015.

<sup>13</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača (Narodne novine 110/15), u daljnjem tekstu: ZIDZZP 15.

<sup>14</sup> Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača s konačnim prijedlogom zakona od srpnja 2015., PZE 891.

Pojedinačni uspjesi koje su u postupcima sudske individualne pravne zaštite potrošači protiv pružatelja javnih usluga uspjeli ostvariti otvaraju problem *inter partes* učinaka pravomoćne sudske odluke donesene u individualnom potrošačkom sporu, odnosno potrebe za širenjem subjektivnih granica pravomoćnosti na potrošače koji bi se u svojim pravnim pozicijama mogli *pro futuro* pojaviti u sudskim postupcima zasnovanim na istovrsnom činjeničnom i pravnom stanju.<sup>15</sup> Kako u Hrvatskoj ne postoji sustav precedentalnog prava koji bi strankama ili sudu omogućavao da se pozovu na ranije pravomoćne odluke donesene u istovrsnim sporovima, izloženi smo opasnostima od određenih pravnih scenarija koji, svaki zasebno, mogu izazvati niz negativnih posljedica. Hipotetički promatrano, ako bi sud prihvatio tužbeni zahtjev potrošača kojim je pravomoćno utvrđena povreda potrošačkog prava i trgovcu naložio određeno postupanje, pa bi se nakon toga, u postupku pred tim ili drugim sudom u istovrsnoj, činjenično-pravnoj stvari tužbeni zahtjev potrošača odbio, potrošač koji nije uspio s ostvarenjem zahtjeva mogao bi, nakon što izjavi žalbu protiv drugostupanjske presude izjaviti tzv. izvanrednu reviziju iz čl. 382. st. 2. Zakona o parničnom postupku<sup>16</sup> u slučajevima u kojima tzv. redovnu reviziju iz čl. 382. st. 1. nije mogao podnijeti i ako odluka u sporu ovisi o rješenju nekoga materijalnopavnog ili postupovnopavnog pitanja važnog za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, primjerice ako o tom pitanju revizijski sud još uvijek nije zauzeo stav odlučujući o pojedinim predmetima na odjelnoj sjednici, a riječ je o pitanju o kojem postoji različita praksa drugostupanjskih sudova (čl. 382. st. 2. t. 1. ZPP-a). Slijedom navedenog, nejednako postupanje drugostupanjskih sudova u konkretnim potrošačkim predmetima moglo bi se otkloniti izvanrednom revizijom, naravno, pod uvjetom da Vrhovni sud ne odbaci izvanrednu reviziju zato što nisu određeno izloženi razlozi zbog kojih podnositelj smatra da je to pitanje važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni ili ako ocijeni da pravno pitanje zbog kojeg je ona izjavljena nije važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni (čl. 392.b st. 2. i 3. ZPP-a). S obzirom na to da je u pravilu riječ o različitim sporovima potrošača

<sup>15</sup> Tako je nepravomoćnom odlukom Općinskog suda u Osijeku presuđeno u korist potrošača protiv Hrvatske elektroprivrede (HEP) u postupku u kojem je vrijednost predmeta spora iznosila 513,72 kune duga za razdoblje od 29. svibnja do 29. rujna 2012. jer potrošač nije želio platiti zakup i korištenje mreže kada mu je HEP struju u spornom objektu isključio iz napona rezanjem žica. S obzirom na to da ova presuda djeluje samo između tog potrošača i HEP-a, ona nema nikakvih učinaka u budućim istovrsnim slučajevima. [http://www.osijek031.com/osijek.php?topic\\_id=53142](http://www.osijek031.com/osijek.php?topic_id=53142), stanje od 30. rujna 2015. Sličan je i slučaj potrošača koji je nakon osam godina uspio u sudskom sporu protiv HEP-a jer mu je HEP i nakon isključenja iz toplinskog sustava izvedenog skidanjem radijatora nastavio slati račune za grijanje. <http://www.vecernji.hr/hrvatska/skinuo-radijatore-zavrasio-na-sudu-i-dobio-spor-protiv-toplinarstva-494073>, stanje od 30. rujna 2015.

<sup>16</sup> Zakon o parničnom postupku (Narodne novine 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07 – odluka USRH, 123/08 – ispr., 57/11, 148/11 – pročišćeni tekst, 25/13), u daljnjem tekstu: ZPP.

protiv pružatelja javnih usluga koji su manje vrijednosti predmeta spora i o preopterećenosti Vrhovnog suda velikim brojem podnesenih revizija, moguće bi bilo očekivati da Vrhovni sud Republike Hrvatske neće smatrati da su to pitanja važna za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih. S druge strane, ako bi se u Hrvatskoj vodilo više istovrsnih sporova koji bi se u praksi prvostupanjskih i drugostupanjskih sudova rješavali na različite načine, nesporno je da bi u toj pravnoj domeni postojao nejednak pristup istovrsnom problemu te da bi trebalo pronaći način djelotvornog ujednačavanja sudske prakse.

Sudski i izvansudski postupak zaštite potrošača može se pokrenuti tek nakon što potrošač podnese prigovor pružatelju javne usluge i eventualno reklamaciju povjerenstvu za reklamacije potrošača ili nakon provedenog postupka zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku. Očekivano trajanje prethodnih postupaka skraćeno je alternativnim određenjem dvaju putova pravne zaštite – jednog prema pružatelju javnih usluga i povjerenstvu za reklamacije i drugog, sukladno pravilima ZUP-a, pred tijelom nadležnim za provedbu nadzora nad obavljanjem javnih usluga. Ipak, postupci individualne pravne zaštite potrošača zbog nekih svojih značajki mogu biti višestruko problematični. Osim već prezentiranog problema osiguranja ujednačavanja prakse u njihovu rješavanju, osobito s obzirom na njihov očekivano umnažajući potencijal, ti su postupci, zbog nevelike vrijednosti predmeta spora, granično ekonomski racionalni, što može biti velika prepreka u njihovu pokretanju. Zbog toga ćemo u sljedećem dijelu rada pokušati dati odgovore na pitanja bi li se postojeći problemi individualne pravne zaštite potrošača protiv pružatelja javnih usluga mogli otkloniti postupcima kolektivne pravne zaštite potrošača te kakav bi model kolektivne zaštite trebalo odabrati.

### 3.2. Kolektivna zaštita potrošača protiv pružatelja javnih usluga

#### 3.2.1. Općenito

Sporovi potrošača protiv pružatelja javnih usluga, u pravilu velikih i moćnih tvrtki, u praksi se često doživljavaju kao borbe apsolutno nejednakih protivnika, a svaki pojedinačni uspjeh potrošača u tim postupcima popraćen je velikom medijskom pažnjom. Potrošač rijetko donosi odluku o pokretanju sudske postupka radi zaštite svojih prava, jer troškovi postupka mogu znatno premašivati vrijednost predmeta spora koji bi se u postupku trebao ostvariti. Međutim, ekonomska iracionalnost u njihovu pokretanju i izostanak sankcije za protupravno postupanje pružatelja javnih usluga može biti signal štetniku za daljnji nastavak protupravne prakse. Osim toga, umnažanje manjih iznosa vrijednosti štete prouzročene velikom broju oštećenika može proizvesti velike vrijednosti, koje vođenje postupka radi njihova

ostvarivanja više ne čine nesvrshodnim.<sup>17</sup> Problem rasutih šteta (*Streuschäden*) kao šteta male vrijednosti (*Bagatellschäden*) nastalim jednim protupravnim aktom prema velikom broju nositelja prava,<sup>18</sup> tako tipičan za štete koje mogu nastati u pružanju javnih usluga, nastoji se prebroditi postupcima kolektivne pravne zaštite, dakle ostvarivanjem interesa pripadnika jedne skupine (potrošača) procesnim mehanizmima koji bi trebali prebroditi manjkavosti individualne pravne zaštite. Zbog toga, sljedeća tema o kojoj bi nešto više trebalo reći jest stoje li potrošačima u Hrvatskoj na raspolaganju mehanizmi kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga i kakvi su učinci postojećih modela.

### 3.2.2. Društvo za zaštitu potrošača Potrošač protiv HT-a

U svibnju 2003. udruga *Potrošač* pokrenula je parnicu protiv Republike Hrvatske i HT-a zbog protupravne naplate mjesečne pretplate i telefonskih usluga, tj. zbog računanja minute razgovora kao obračunske jedinice. Tužba je podnesena zato što je HT i nakon odluke Ustavnog suda o ukidanju nezakonite pretplate<sup>19</sup> nastavio naplaćivati tzv. naknadu za spremnost sustava. Nakon što je u listopadu 2003. održano prvo ročište, *Potrošač* počinje s prikupljanjem punomoći građana za tužbu. Iako je tadašnjim Zakonom o zaštiti potrošača<sup>20</sup> bila propisana mogućnost pokretanja postupaka kolektivne pravne zaštite udružnom tužbom<sup>21</sup>, ona nije bila detaljno uređena. Zbog toga je *Potrošač* prikupio oko 42.000 punomoći građana<sup>22</sup>, a u sporu je primijenjen pilot-projekt sa svega šest pretplatnika. Pravomoćna odluka donesena

<sup>17</sup> Opširnije, *Michailidou, Chrisoula*, Prozessuale Fragen des Kollektivrechtsschutzes im europäischen Justizraum, Nomos, Baden-Baden, 2007.

<sup>18</sup> *Einhaus, Stefan*, Kollektiver Rechtsschutz im englischen und deutschen Zivilprozessrecht, Duncker&Humbolt, Berlin, 2008., str. 41.

<sup>19</sup> Odluka Ustavnog suda U-II-2188/2001 od 9. srpnja 2003. kojom je prihvaćen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom čl. 50. st. 1. Pravilnika o općim uvjetima za obavljanje telekomunikacijskih usluga (Narodne novine 84/95, 101/96, 105/96, 2/97) i ukinuta navedena odredba. Ukinuta odredba prestala je važiti na dan 31. listopada 2003.

<sup>20</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine 96/03), u daljnjem tekstu: ZZZP 03.

<sup>21</sup> Prema čl. 102. ZZZP-a 03, udruga za zaštitu potrošača bila je ovlaštena pred nadležnim sudom pokrenuti postupak kojim bi od suda zatražila da određenom trgovcu ili operateru sredstava za daljinsku komunikaciju naloži prestanak poslovne prakse koja je u suprotnosti s odredbama glave 7. dijela II. tog zakona, zatim da se određenom trgovcu ili skupini trgovaca iz istog gospodarskog sektora ili njihovim interesnim udruagama zabrani primjena nepoštenih ugovornih odredbi u standardnim ugovorima i (ili) da se naloži prekid zavaravajućeg odnosno nedopuštenog komparativnog oglašavanja ili da se zabrani objavljivanje još neobjavljenog zavaravajućeg, odnosno nedopuštenog komparativnog oglašavanja.

<sup>22</sup> HT je u Godišnjem izvješću za 2010. upozorio na spor koji se protiv njega vodi prema odredbama Zakona o zaštiti potrošača – kolektivnu punomoć oko 42.000 korisnika i mogućnost da se Društvo suoči s više tisuća dodatnih tužbi po sličnoj osnovi. Pritom je najveća moguća izloženost prema 42.000 tužitelja mogla iznositi približno 110 milijuna kuna uključujući kamate, <http://base.ht.hr/investitori/pdf/godisnje-izvjesce-2010.pdf>, stanje od 1. listopada.

u prilog te šestorice pretplatnika trebala se primijeniti na sve ostale korisnike HT usluga koji su dali punomoć za vođenje toga postupka. Bila je riječ o modelskom postupku<sup>23</sup> koji je u nedostatku detaljnijih pravila o udružnoj tužbi trebao pokriti zakonsku prazninu i građanima omogućiti ostvarenje njihovih potrošačkih prava.

Općinski sud u Zagrebu prihvatio je da je tužbeni zahtjev osnovan 2007. godine – utvrdio je djelomično ništetnim Ugovor o izmjeni Ugovora o koncesiji za obavljanje javnih govornih usluga u nepokretnoj mreži i djelomično ništetnim Dodatak 1. Ugovoru o izmjeni Ugovora o koncesiji za obavljanje javnih govornih usluga u nepokretnoj mreži u dijelu kojim je vremenska obračunska jedinica 1 minuta te je naložio da se tužiteljima naknadi šteta u iznosu od 1.200,00 kn s pripadajućim kamatama i da se iznos od 2.400,00 kn s pripadajućim kamatama uplati društvu *Potrošač*.<sup>24</sup> Oba tuženika uložila su žalbu Županijskom sudu u Zagrebu. U travnju 2012. društvo *Potrošač* tadašnjem je predsjedniku države i ministru pravosuđa te predstavnicima Europske komisije i medijima uputilo otvoreno pismo u kojem je zatražilo da se predmet riješi pozivajući se na činjenicu da je od donošenja odluke Općinskog suda prošlo više od pet godina te da su u povodu spomenutog predmeta u nekoliko navrata uloženi zahtjevi za zaštitu suđenja u razumnom roku o kojima Vrhovni sud nije odlučio.<sup>25</sup> U svibnju 2012. Vrhovni sud donio je odluku o zahtjevu za suđenje u razumnom roku kojom je naložio donošenje odluke o tom predmetu u roku od tri mjeseca i uplatu iznosa od 5.000,00 kn u korist društva *Potrošač* zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Županijski sud preinačio je odluku Općinskog suda u Zagrebu 2012. godine, tako što je odbio tužbene zahtjeve da se odredbe spornog ugovora utvrde ništetnim i da se isplate odgovarajući iznosi tužiteljima, prihvatio žalbe oba tuženika i naložio tužiteljima da naknade trošak parničnog postupka prvotuženiku u iznosu od 11.700,00 kn<sup>26</sup>. Protiv odluke Županijskog suda u Zagrebu izjavljena je revizija Vrhovnom sudu Republike Hrvatske.

<sup>23</sup> Tako je u studenom 2004. pred Zemaljskim sudom u Frankfurtu započeo jedan od najvećih postupaka za naknadu štete u Njemačkoj. Oko 15.000 dioničara tužilo je Deutsche Telekom AG, zbog toga što su se drugim i trećim burzovnim kretanjem koncerna osjećali prevarenima. Predmet spora bila je vjerojatna pogreška u burzovnom prospektu. Ukupni iznos štete nanosene dioničarima iznosio je 100 milijuna eura, s tim da je ulagače zastupalo 750 odvjetnika. Problem se pokušao riješiti donošenjem posebnog Zakona o modelskom postupku u sporovima u svezi s tržištem kapitala (Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten; Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz – KapMuG v 16. 8. 2005., BGBl I S 2347), u daljnjem tekstu: KapMuG. Osnovne su ideje toga modela da se činjenična i pravna pitanja o kojima je trebalo raspravljati u najmanje deset individualnih postupaka za naknadu štete povezuju u model postupak i rješavaju na jedinstven način pred višim zemaljskim sudom s vezujućim učinkom za sve tužitelje. Opširnije vidi *Hohl, Julia M.*, Die US-amerikanische Sammelklage im Wandel, Duncker & Humblot, Berlin, 2008., str. 195.

<sup>24</sup> Odluka Općinskog suda u Zagrebu P-8028/03 od 12. travnja 2007.

<sup>25</sup> <http://www.index.hr/mobile/clanak.aspx?category=rouge&id=609162>, stanje od 2. listopada 2015.

<sup>26</sup> Odluka Županijskog suda u Zagrebu Gž-3978/08-2 od 6. ožujka 2012.

Spor društva *Potrošač* protiv HT-a traje već više od dvanaest godina i rješenju toga predmeta još se ne nazire kraj. Međutim, neovisno o tome na koji će se način taj predmet riješiti, treba upozoriti na nekoliko ključnih momenata koji su se s aspekta rješenja kolektivne pravne zaštite tijekom tog postupka pojavili. Zakon o zaštiti potrošača 03 nije detaljno uređivao postupak kolektivne pravne zaštite. Nesporno je da je, prema čl. 102. ZZP-a 03, postupak kolektivne pravne zaštite mogla pokrenuti udruga za zaštitu potrošača te da se udružnom tužbom<sup>27</sup>, što je za taj spor mjerodavno, mogla zatražiti samo apstraktna pravna zaštita<sup>28</sup> – zabrana primjene nepoštenih ugovornih odredbi u standardnim ugovorima, nikako isplata određenih novčanih iznosa na ime naknade za telefonski impuls.

Suprotno od navoda u medijima, u tom pravnom sporu nije riječ o udružnoj tužbi jer postupak nije pokrenula udruga za zaštitu potrošača *Potrošač* već je društvo *Potrošač* jedan od tužitelja, dok su ostali tužitelji fizičke osobe. To znači da bi, u slučaju da je Županijski sud u Zagrebu potvrdio odluku Općinskog suda u Zagrebu kojom je tužbeni zahtjev bio prihvaćen, navedena odluka djelovala samo između tužitelja i tuženika u konkretnom sporu. Nadalje, nije jasno o kakvom je pilot-projekt, prema navodima medija, u konkretnom sporu bila riječ, na temelju kojih je zakonskih odredbi takav projekt ustanovljen, odnosno kako bi odluka donesena u tom sporu djelovala i prema onim pretplatnicima HT-ovih usluga koji su dali svoje punomoći za vođenje tog spora (njih 42.000), a u njemu nisu sudjelovali. Osim toga, ako je 42.000 pretplatnika HT-a dalo punomoć za vođenje tog postupka, od kojih su navodno prikupljeni iznosi za vođenje postupka i plaćanje sudske pristojbe, hoće li oni sudjelovati u troškovima postupka koje su tužitelji dužni isplatiti prvotuzniku i na temelju kojeg će se ključa vršiti raspodjela? Hoće li ipak u snošenju troškova sudjelovati samo onih šest tužitelja koji su u postupku bili stranke?

<sup>27</sup> Udružna tužba jest tužba kojom udruga, neprofitna pravna osoba, osnovana radi ostvarivanja određenih društveno dopuštenih ciljeva, pokreće postupak radi pružanja (u pravilu) apstraktne pravne zaštite određenih prava i interesa svojih članova, odnosno pripadnika određene društvene grupacije; ona je jedan od instrumenata sudske zaštite tzv. grupnih, klasnih, kolektivnih i difuznih prava i interesa. *Triva, Siniša; Dika, Mihajlo*; Građansko parnično procesno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 824.

<sup>28</sup> Udružna tužba prema ZZP-u 03 bila je usmjerena na ostvarivanje zakonom točno određenih kondemnatornih zahtjeva, uz koje osobe ovlaštene na pokretanje postupka za zaštitu kolektivnih interesa, u pravilu, nisu bile ovlaštene isticati druge (deklaratorne, kondemnatorne ili konstitutivne) zahtjeve kojima bi svrha bila zaštita interesa potrošača. Smatra se da je time udrugama za zaštitu potrošača priznato pravo na iniciranje apstraktne kontrole navedene prakse i ugovora, apstraktne u smislu da ovlaštenje udruga da pokrenu odgovarajuće postupke ne ovisi o tome jesu li određenom praksom ili ugovorima *in concreto* povrijeđena ili ugrožena prava pojedinih potrošača. Takva apstraktna kontrola ima svoj represivni i preventivni učinak – represivni u smislu da se tom kontrolom suzbijaju aktualna protupravna praksa i ugovori kojima se povređuju ili ugrožavaju prava potrošača, preventivni u smislu da se njome štite prava potrošača *pro futuro*.; *Dika, Mihajlo*; Udružna tužba kao instrument apstraktne zaštite potrošača u: *Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu – izazovi međunarodnog tržišta roba i kapitala*, Institut za europsko pravo i porredbeno zakonodavstvo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Opatija, 3.– 4. veljače 2005., str. 7.

Ta tužba teško se može kvalificirati kao jedan od važećih modela kolektivne pravne zaštite u Europi, iako ima neke elemente modelskog postupka,<sup>29</sup> prema njemačkom KapMuG-u. Slično tome modelu, u slučaju da postoje činjenična i pravna pitanja u kojima treba raspravljati u više individualnih postupaka za naknadu štete, ti se postupci povezuju u modelski postupak, koji viši zemaljski sud rješava s vezujućim učinkom za sve tužitelje. Za razliku od njemačkog modela, prema kojem su zakonom propisane pretpostavke za modelski postupak ispunjene ako se činjenična i pravna pitanja trebaju raspraviti u više od deset individualnih postupaka za naknadu štete, u Hrvatskoj se taj model primijenio na svega šest individualnih postupaka. Nadalje, nije ista ni sudska instanca koja je u tim postupcima odlučivala; prema njemačkom modelu odlučivao je sud višeg stupnja, a u Hrvatskoj prvostupanijski sud. Pretpostavke za prikupljanje punomoći ostalih potrošača čija su prava bila povrijeđena u Hrvatskoj nisu bile propisane zakonom, dok su se potrošači čija su prava bila povrijeđena i koji su željeli sudjelovati u tom postupku morali registri-rati prema njemačkom modelskom postupku da bi odluka donesena u modelskom postupku s vezujućim učinkom djelovala i prema njima.

Prezentirani slučaj upozorava nas na problem velikog broja tužitelja koji se u parničnom postupku može pojaviti i potrebu da se problemi koji u tim postupcima mogu nastati urede zakonom. S druge pak strane, u slučaju kolektivne pravne zaštite u svezi sa švicarskim frankom, stvarnim sporom kolektivne pravne zaštite koja je detaljno uređena odredbama ZZP-a i supsidijarno odredbama ZPP-a, u dijelu koji se odnosi na tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava (čl. 502.a – 502.h), potrošači nisu uspjeli ostvariti svoja prava, osobito nakon što je postupak kolektivne pravne zaštite okončan donošenjem odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Potrošači su dvojili oko načina na koji postaviti tužbeni zahtjev, oko toga je li ili nije nastupila zastara njihovih potraživanja, odnosno od kojeg se momenta računa da je ona prestala teći – od pokretanja postupka kolektivne pravne zaštite ili tek od pokretanja njihovih individualnih parnica radi naknade štete koja je bila nastala protupravnim postupanjem trgovaca. Čini se da hrvatski sustav, unatoč trajnim i brojnim nastojanjima da se kolektivna pravna zaštita učini djelotvornijom, još nije uspio pronaći odgovarajuće modele. Oni bi, s obzirom na specifičnosti pojedinih vrsta postupaka, mogli biti uređeni posebnim pravilima kojima bi se trebalo moći rješavati probleme koji su se pojavili u praksi, pa tako i u postupcima kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga.

<sup>29</sup> Opširnije vidi *Maganić, Aleksandra*, *Zaštita kolektivnih interesa i prava potrošača*, Zbornik 52. susreta pravnik, Opatija, 2014., Hrvatski savez udruga pravnik u gospodarstvu, Zagreb, 2014., str. 203-236.

## 3.2.3. (Ne)dopuštenost kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga

Neizvjestan rezultat sudskog postupka u slučaju društva *Potrošač* protiv HT-a i duge pravne bitke koje potrošači protiv pružatelja javnih usluga vode utjecali su i na stavove pojedinih osoba ključnih upravo za pokretanje tih postupaka.<sup>30</sup> Iako stav o nemogućnosti pokretanja postupaka kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga nije bio ničim argumentiran, kao problemi koji dovode u pitanje ostvarivanja potrošačkih prava ističu se upravo financiranje pokretanja tih postupaka i njihovo predugo trajanje, pozivom na iskustva iz predmeta društvo *Potrošač* protiv HT-a<sup>31</sup>. Radi financiranja postupka pokrenutog još 2003. godine, društvo *Potrošač* organiziralo je ne samo prikupljanje punomoći građana pretplatnika HT-a čija su potrošačka prava bila navodno povrijeđena, već i novčane iznose potrebne za podmirenje troškova sudskih pristojbi.<sup>32</sup> Stoga je jedan od ključnih problema realizacije postupaka kolektivne pravne zaštite potrošača protiv pružatelja javnih usluga, osim aktivne legitimacije osoba ovlaštenih na njihovo pokretanje, i problem njihova financiranja.<sup>33</sup>

No, neovisno o sustavnim poteškoćama ostvarivanja kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga, trebalo bi, suprotno navodima čelnih ljudi udruga za zaštitu potrošača, reći da je kolektivna pravna zaštita protiv pružatelja javnih usluga ipak moguća. Važeći ZZP u odnosu na ZZP iz 2013. godine, kada je izjava o nemogućnosti vođenja postupaka kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga dana, ne donosi ništa novo. Naime, 2013. godine na snazi je bio u više navrata novelirani ZZP 07,<sup>34</sup> kojim nije bilo izriekom propisano je li kolektivna pravna zaštita protiv pružatelja usluga moguća ili nije. Strukturalno, odredbe o javnim

<sup>30</sup> Tako je predsjednik Saveza udruga za zaštitu potrošača u intervjuu 2013. izjavio da je kolektivna tužba u slučaju javnih usluga nemoguća: prema njegovim riječima, iako je riječ o tužbi kojom se štite zajednički interesi velikog broja potrošača, a koju protiv trgovaca, komore, nekog interesnog udruženja i tome slično mogu podnijeti potrošačke udruge, javne su usluge iz toga izuzete. Da tome nije tako, udruge bi već pokrenule velik broj takvih postupaka. <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Placate-odvoz-smeca-po-kvadraturi-stana-Pokrenite-gradansku-panicu-protiv-komunalnog-poduzeca, stanje od 2. listopada 2015.>

<sup>31</sup> U društvu *Potrošač* izjavili su da će kolektivne tužbe građana protiv pružatelja usluga morati pričekati dok država ne pokaže da je sposobna osigurati pravedne sudske postupke, uključujući razumno vrijeme trajanja, te da je spremna sudjelovati u troškovima kolektivnih tužbi. Ipak, rečeno je da interes građana za pokretanjem takvih postupaka postoji, osobito zbog povreda koje se tiču opskrbe građana toplinskom energijom. <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Borba-za-zastitu-Gradani-zele-i-kolektivne-tuzbe-protiv-svojih-toplana, stanje od 2. listopada 2015.>

<sup>32</sup> Na internetskim stranicama udruge *Potrošač* pretplatnicima je bio upućen poziv na uplatu iznosa od 100,00 kn za sudsku pristojbu na tužbu. Poziv je bio upućen svim građanima koji su dali punomoć za sudjelovanje u tom sporu. <http://www.index.hr/vijesti/clanak/spor-protiv-hta-gradjane-bi-mogao-stajati-1000-kuna/232526.aspx?mobile=false, stanje od 2. listopada 2015.>

<sup>33</sup> O ovim problemima više *infra ad.* 3.2.4.

<sup>34</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine 79/07, 125/07, 79/09, 89/09, 133/09, 78/12, 56/13), u daljnjem tekstu: ZZP 07.

uslugama koje se pružaju potrošačima nalaze se u dijelu II. glavi IV. zakona (čl. 24. – 28. ZZP-a 07), a o tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača dijelu V., glavi II. (čl. 131. – 141.b ZZP-a 07). S obzirom na to da u ZZP-u 07 nigdje nije izriekom propisano nikakvo ograničenje mogućnosti pokretanja postupaka kolektivne pravne zaštite, pa ni ograničenje koje bi se odnosilo na postupke zaštite kolektivnih interesa potrošača protiv pružatelja javnih usluga, treba zaključiti da su tužbu za zaštitu kolektivnih interesa potrošača mogle i prema tom zakonu podnijeti ovlaštene osobe ili tijela (čl. 132. ZZP-a 07) – kada je podnositelj tužbe tvrdio da postoji povreda odredbi propisanih zakonom (čl. 131. st. 1. ZZP-a 07), neovisno o tome je li trgovac pružatelj javnih usluga ili pružatelj nekih drugih usluga. Dakle, osim što za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite osoba koja pokreće taj postupak mora biti aktivno legitimirana, mogućnost pokretanja tih postupaka bila je određena objektivno – povredom zakona, a ne vrstom usluge ili proizvoda koju trgovac pruža ili stavlja u promet ili nekim specifičnim značajkama samog trgovca. Takvo uređenje zadržano je i prema važećem ZZP-u.

Ipak, u vezi sa sudskim postupcima koji bi se radi zaštite potrošača protiv pružatelja javnih usluga mogli pokrenuti javlja se dodatni problem koji se očituje u dilemi treba li, prema važećem ZZP-u, i kad je riječ o postupcima za pružanje kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga provesti prethodne nesudske postupke, koji su inače izriekom propisani za ostvarivanje individualne pravne zaštite (v. *supra ad* 3.1.). Trebalo bi, čini se, (*arg. a contrario*) negativno odgovoriti na to pitanje, i to stoga što je prema važećem ZZP-u provedba tih postupaka izriekom predviđena samo za slučajeve ostvarivanja individualne pravne zaštite. Naime, kako je to već rečeno, ZZP 07 i važeći ZZP i nakon ZIDZZP-a iz 2015. provedbu prethodnih nesudskih postupaka radi pokušaja izvansudske zaštite prava potrošača propisuje samo u vezi sa slučajevima u kojima pojedini potrošači žele ostvariti tu zaštitu, ipak uz određene izmjene utoliko što bi po novome individualnim potrošačima stajala na raspolaganju dva alternativna (umjesto prije kumulativno predviđena) puta prethodne pravne zaštite. Po novome bi individualni potrošači mogli birati hoće li izabrati put prethodnog postupka koji se provodi u povodu njihova prigovora trgovcu, odnosno rekalmaciji povjerenstvu za reklamacije potrošača ili put prema ZOUP-u.<sup>35</sup>

Pod pretpostavkom da su postupci kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga moguć i dopušteni, da bi ovlaštena osoba ili tijelo mogli pokrenuti postupak zaštite kolektivnih interesa potrošača protiv pružatelja javnih usluga, morali bi, ipak, prije toga provesti specifični postupak koji bi prethodio pokretanju sudskog postupka. Oni bi naime morali prethodno pisano upozoriti trgovca da će, u slučaju da ne prekine s nedopuštenim ponašanjem, protiv njega pokrenuti postupak za za-

<sup>35</sup> Vidi *supra ad* 3.1.

štitu kolektivnih interesa potrošača (čl. 108. st. 1. ZZP-a). Ovlaštena osoba ili tijelo ne bi mogli pokrenuti postupak kolektivne pravne zaštite prije isteka 14 dana od dana dostave prethodnog upozorenja (čl. 108. st. 1. ZZP-a).

Usporedbom prikazanih prethodnih postupaka koji se trebaju provesti da bi bilo dopušteno tražiti individualnu, odnosno kolektivnu pravnu zaštitu potrošača, a oba su na raspolaganju protiv protupravnog postupanja pružatelja javnih usluga, može se konstatirati da postupak koji prethodi pokretanju postupka kolektivne pravne zaštite ima zapravo samo karakter upozoravajućeg postupka, te da se u slučaju da pružatelj javnih usluga ne odgovori, postupak može pokrenuti nakon isteka propisanog roka. Nasuprot tome, postupak individualne pravne zaštite koji prethodi pokretanju sudskog ili izvansudskog postupka ne iscrpljuje se samo u upozorenju. Potrošač u pisanom prigovoru trgovcu treba navesti zašto podnosi prigovor, s tim da nije propisano što učiniti u slučaju da trgovac u roku od 15 dana od dana zaprimljenog prigovora na prigovor ne odgovori. ZZP propisuje samo da je trgovac dužan odgovoriti u roku od 15 dana od dana zaprimljenog prigovora. Nije jasno mora li potrošač čekati odgovor trgovca ili bi se mogao obratiti povjerenstvu za reklamacije potrošača. Sukladno odredbi čl. 25. st. 5. ZZP-a, potrošač bi reklamaciju povjerenstvu mogao podnijeti tek nakon primitka odgovora na pisani prigovor potrošača. Trgovac – pravna osoba – prekršajno će odgovarati zbog propusta da odgovori na pisani prigovor potrošača<sup>36</sup> i zbog propusta povjerenstva za reklamacije potrošača da odgovori na reklamaciju.<sup>37</sup> Međutim, s obzirom na svrhu koja se ZZP-om nastoji postići, smatramo da bi, neovisno o prekršajnoj odgovornosti trgovca, potrošaču trebalo dopustiti da odmah nastavi postupak kao da je dobio negativni odgovor – *qui tacet negare videtur*.

Ako se prihvati stav prema kojem je pokretanje postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača protiv pružatelja javnih usluga dopušteno u skladu s odredbama čl. 106. i 107. st. 1. i 2. ZZP-a, ponešto prostora za dvojbu ostavlja odredba čl. 25. st. 7. ZZP-a prema kojoj pokretanje sudskih ili izvansudskih postupaka potrošača protiv trgovca nije moguće dok se ne iscrpe prethodni postupci. Ta bi se odredba mogla dvojako protumačiti. Prvo, da se tiče samo postupaka koje bi pokrenuli pojedini potrošači, drugo da se ona odnosi i na osobe ili tijela ovlaštena za traženje kolektivne pravne zaštite.

<sup>36</sup> Novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj trgovac-pravna osoba ako u pisanom obliku ne odgovori na zaprimljeni prigovor potrošača u roku 15 dana od njegova zaprimanja (čl. 138. st. 1. t. 11. ZZP-a).

<sup>37</sup> Novčanom kaznom u iznosu od 15.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj trgovac-pravna osoba ako povjerenstvo za reklamaciju potrošača ne odgovori pisanim putem na zaprimljenu reklamaciju u roku 30 dana od dana zaprimanja reklamacije (čl. 140. st. 1. t. 13. ZZP-a).

Doslovno shvaćena, ona bi predstavljala smetnju za pokretanje postupka kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga kao sudskog postupka sve dok se postupci u povodu prigovora i reklamacija, odnosno postupak prema ZUP-u protiv pružatelja javnih usluga, ne iscrpe. Međutim, bi li bilo smisleno da potrošači iscrpljuju te prethodne postupke te da, nakon toga, postupak kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga pokrene udruga za zaštitu potrošača? Osim toga, pitanje je koliko bi potrošača trebalo pokrenuti postupak zasnovan na istovrsnom činjeničnom i pravnom stanju da bi udruga za zaštitu potrošača pokrenula postupak kolektivne pravne zaštite. Ili bi trebalo prihvatiti rješenje prema kojem bi u slučaju većeg broja istovrsnih predmeta kumuliranih na određenom sudu suca (predsjednika suda) trebalo ovlastiti da dopusti pokretanje postupka kolektivne pravne zaštite? Mišljenja smo da bi se, prema postojećim zakonskim rješenjima i stanju stvari, ipak trebalo dopustiti pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga uvijek kada te postupke pokrenu ovlaštene osobe ili tijela zbog zakonom propisanih povreda, bez ispunjavanja nekih dopunskih pretpostavki. To ne bi isključivalo mogućnost da se rješavanju velikog broja predmeta iz domene pružanja javnih usluga ne bi trebalo ili moglo pristupiti na drugačiji način i dopustiti izbor nekog, pretpostavimo djelotvornijeg modela.

U prilog ovom stavu govori i nepostojanje sudske prakse u Hrvatskoj vezane uz kolektivnu pravnu zaštitu protiv pružatelja javnih usluga unatoč navodno velikom interesu građana za pokretanje postupaka te vrste.

### 3.2.4. Što bi trebalo učiniti da postupci kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga postanu djelotvorni?

Nevelik broj postupaka kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga koji je neproporcionalan brojnim prigovorima potrošača u Hrvatskoj upravo u tom području ukazuje na postojanje očitih problema u pokretanju i realizaciji postupaka kolektivne pravne zaštite. Oni se prije svega odnose na aktivnu legitimaciju za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga, financiranje njihova pokretanja i vođenja, ali i potragu za uspješnijim modelima zaštite razvijanjem konkurentnih ili novih modela udružne tužbe, npr. uvođenjem rješavanja većeg broja istovrsnih individualnih sporova u tzv. oglednom sporu. Iako ogledni spor još nije normativno uređen, postoje određene inicijative u tom pravcu. Tako neslužbeni Nacrt Radne skupine za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku predviđa uređenje oglednog spora, s tim da je trenutno, s obzirom na odluku o raspuštanju Sabora i provedbu predstojećih izbora u Hrvatskoj neizvjesno hoće li se taj institut prihvatiti.



Ipak, u postupku potrošača protiv pružatelja usluga mogla bi se primijeniti pravila o oglednom sporu prema odredbama ZUS-a. Naime, ako potrošač, umjesto prigovora i eventualno reklamacije, pokrene postupak protiv pružatelja javnih usluga prema ZUP-u (čl. 157. st. 2.) te ako ne bude zadovoljan mjerama koje je u povodu njegova prigovora poduzelo tijelo za provedbu nadzora nad obavljanjem javnih usluga ili u zakonom propisanom roku od 30 dana ne bude obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor (čl. 158. st. 2. ZUP-a). Prema čl. 48. st. 1. Zakona o upravnim sporovima,<sup>38</sup> ako je u deset ili više prvostupanjskih sporova predmet tužbe iste pravne i činjenične prirode, sud može rješenjem odlučiti koji će predmet riješiti u oglednom sporu. U ostalim predmetima sud će rješenjem prekinuti spor. Dokazi provedeni u oglednom sporu bit će mjerodavni i za prekinute postupke, pa će sud nakon pravomoćnosti odluke donesene u oglednom sporu te postupke nastaviti uz primjenu dokaza koji su provedeni u oglednom sporu (čl. 48. st. 2.). Zanimljivo je da se i kasnije pokrenuti postupci, dakle postupci koji su pokrenuti nakon pravomoćnosti odluke o oglednom sporu, mogu riješiti na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu bez vođenja rasprave, nakon što je strankama ostavljena mogućnost da se o tome izjasne (čl. 48. st. 3. ZUS-a). Zahvaljujući tome, možemo rezimirati da se postupak kolektivne pravne zaštite potrošača može realizirati ne samo u sudskom postupku tužbom za zaštitu kolektivnih interesa (čl. 106. ZZP-a) već i okviru upravnog spora prema pravilima o oglednom sporu (čl. 48. ZUS-a).

Zapravo, trebalo bi odgovoriti na pitanje koje bi od propisanih rješenja bilo učinkovitije – udružna tužba ili ogledni spor, odnosno eventualno ogledna parnica prema rješenjima koja su moguća već i *de lege ferenda*. Prvi bitniji nedostatak udružne tužbe vezan je uz problem aktivne legitimacije za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite. Prema Odluci Vlade o određivanju tijela i osoba ovlaštenih za pokretanje postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača iz 2014.,<sup>39</sup> popis osoba ili tijela ovlaštenih za pokretanje postupaka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača utvrđen je prilično “neinventivno”. U usporedbi s rješenjima prema Uredbi o određivanju osoba ovlaštenih za pokretanje postupaka radi zaštite kolektivnih interesa potrošača iz 2009.,<sup>40</sup> s popisa je izostao Državni inspektorat, koji je prestao s radom 1. siječnja 2014., tako da je izostanak Državnog inspektorata s popisa osoba ovlašte-

<sup>38</sup> Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine 20/10, 143/12, 152/14), u daljnjem tekstu: ZUS.

<sup>39</sup> Odluka o određivanju tijela i osoba ovlaštenih za pokretanje postupaka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača (Narodne novine 105/14), u daljnjem tekstu: Odluka, donesena je sa zakašnjenjem. Naime, ZZP 14 stupio je na snagu 8. travnja 2014., tako da je rok za donošenje odluke istekao 8. lipnja. Uz već gotovo uobičajenu praksu da se prekoračuju zakonom propisani rokovi za donošenje pojedinih odluka, Odluka ne donosi bitne novine u odnosu na listu tijela i osoba ovlaštenih za pokretanje postupaka kolektivne zaštite potrošača.

<sup>40</sup> Uredba o određivanju osoba ovlaštenih za pokretanje postupaka radi zaštite kolektivnih interesa (Narodne novine 124/09).

nih na pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite bio logičan. Osim toga, na popisu se više ne nalazi ni pravobranitelj za djecu, koji je bio ovlašten za pokretanje postupaka protiv osoba čije je postupanje bilo u suprotnosti s odredbama Zakona o zaštiti potrošača kojima se uređivala nepoštena poslovna praksa (čl. 2. t. 5. u svezi s čl. 5. Uredbe). Zadržana su pojedina ministarstva koja su u međuvremenu promijenila ustroj i dodana neka nova. Tako se, uz Ministarstvo gospodarstva i Ministarstvo zdravlja, na popisu nalaze i Ministarstvo financija i Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture. Na popisu je ostala Agencija za elektroničke medije, s tim da je dodana i nova – Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti. Zadržana su i dva saveza udruga za zaštitu potrošača: *Potrošač* – Hrvatski savez udruga za zaštitu potrošača i Savez udruga za zaštitu potrošača Hrvatske.

U kratkom obrazloženju odabira prezentiranog popisa Vlada je, polazeći od ovlasti da navedenu odluku donese, raspodjelu ovlasti za pokretanje postupaka zaštite kolektivnih interesa potrošača izvršila prema povredama određenih propisa – tako će Ministarstvo gospodarstva biti nadležno za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite u slučaju da su povrijeđene odredbe Zakona o zaštiti potrošača, Zakona o potrošačkom kreditiranju i Zakona o uslugama; Agencija za elektroničke medije nadležna je za provedbu Zakona o elektroničkim medijima; Ministarstvo zdravlja za provedbu Zakona o lijekovima i Pravilnika o načinu oglašavanja o lijekovima i homeopatskim proizvodima; Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture nadležno je za nadzor nad provedbom Zakona o provedbi Uredbe (EU) br. 181/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. godine o pravima putnika u prijevozu autobusima i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006-2004, dok je za nadzor nad provedbom Zakona o elektroničkoj trgovini nadležno Ministarstvo financija. Vlada je u svojoj odluci istaknula da je Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti regulatorno tijelo u području elektroničkih komunikacija te da je subjekt koji se bavi rješavanjem sporova između korisnika i operatora elektroničkih komunikacija i da kao takva prati povrede prava korisnika elektroničkih komunikacija. Ministarstvo gospodarstva ovlašćuje se za pokretanje postupaka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača pred nadležnim tijelom pojedine države članice Europske unije. Smatra se da su navedeni subjekti kompetentni za pokretanje postupaka zaštite kolektivnih interesa potrošača s obzirom na to da raspolažu informacijama o kršenju tih prava i imaju opravdani interes za zaštitu prava potrošača od nedozvoljenog ponašanja trgovca.

Prezentirani popis otvara niz problema koji se u praksi postupanja tih osoba ili tijela mogu pojaviti. Naime, nije jasno tko će u ime Ministarstva podnositi tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava, osobito s obzirom na činjenicu da Ministarstvo nema stranačke ni partijske sposobnosti<sup>41</sup>. Nadalje, ako osobe ili tijela ovlaštena

<sup>41</sup> Prema judikataturi, Ministarstvo ne može biti stranka u postupku jer nije pravna osoba niti mu je

na pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite prema sada nevažećoj Uredbi u roku od pet godina nisu pokrenule nijedan postupak radi zaštite kolektivnih interesa potrošača iako je višestrukih povreda evidentno bilo, kako se može očekivati da će se one u međuvremenu aktivirati? Može li se zamisliti slučaj u kojemu će Ministarstvo zdravlja pokrenuti postupak za zaštitu većeg broja potrošača korisnika nekog lijeka (npr. cjepiva protiv gripe) te postoji li način da se na očekivani opravdani interes Ministarstva za pokretanje tih postupaka na neki način djeluje, izvrši pritisak ili pak da se njihovo postupanje u tom smislu kontrolira? Čini se da će građani opet ovisiti o dobroj volji ovlaštenih osoba ili tijela za pokretanje postupka kolektivne pravne zaštite, neovisno o tome što će istinska potreba za pokretanjem pojedinih postupaka postojati.

U Odluci su zadržane i ovlasti dvaju saveza udruga potrošača za pokretanje postupaka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, koji se, međutim, u dosadašnjoj praksi nisu iskazali.

Osim toga, Odluka – za razliku od Uredbe, koja je propisivala koja je osoba ili tijelo ovlaštena pokrenuti koji postupak – nema takvih odredaba. Predstavljena rješenja kojima Vlada obrazlaže svoj odabir, sadržana u obrazloženju odluke koju je Vlada donijela, ne predstavljaju transparentan i jasan okvir za postupanje potrošača jer potrošači s obrazloženjem te odluke ne moraju biti upoznati. Pravila o tome koje je tijelo ovlašteno u slučaju povrede propisa zbog kojih je pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite dopušteno u nomotehničkom smislu moraju biti jasna, ona ne smiju zamagljivati procesnu legitimaciju ovlaštenih osoba ili tijela ili izazivati nedoumice o tome. Interes za pokretanje postupaka za zaštitu kolektivnih interesa i prava građana nije državni interes, to je prije svega interes onih čija su prava povrijeđena i čija se prava opetovano povrjeđuju.

Intrigantno je da čelni ljudi saveza udruga za zaštitu potrošača nisu suglasni oko toga je li pokretanje postupaka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača protiv pružatelja javnih usluga uopće dopušteno<sup>42</sup> ili, u slučaju da ne dvoje o tome da jest, očekuju da će se postupci za zaštitu građana pokretati tek kada se neke stvari promijene – kad sudski postupci budu kraći te kad država pokaže spremnost za financiranje njihova pokretanja i realizacije.<sup>43</sup> Ne postoji nikakav mehanizam kojim bi se udruge mogle potaknuti na pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite, nije propisano koliko bi prijava građana bilo nužno da se taj proces pokrene. To bi

posebnim propisom (čl. 77. st. 2. ZPP-a) priznato to svojstvo, pa strankom može biti samo Republika Hrvatska (VSRH: Rev-3745/94, 25. 2. 1988. – INF 4649/98) u: *Dika, Mihajlo*, *Građansko parnično pravo*, Stranke, njihovi zastupnici i treći u parničnom postupku, IV. knjiga, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 31.

<sup>42</sup> Vidi bilješku 30.

<sup>43</sup> Vidi bilješku 31.

trebalo biti razumljivo s obzirom na činjenicu da je glavni cilj udruga za zaštitu potrošača da štite interese potrošača. No štite li udruge za zaštitu potrošača potrošače samo onda kada oni upozoravaju na konkretne povrede potrošačkih prava ili pak same donose odluke o tome koje će postupke pokrenuti? Ovakvo stanje stvari, uz ostale poteškoće koje kolektivna pravna zaštita sa sobom donosi, ne budi optimizam onih čija su potrošačka prava povrijeđena – čini se da David još uvijek nije uspio ni prići Golijatu. Određenu nadu pruža ogledni spor koji, za razliku od udružne tužbe, nema problema u vezi s aktivnom legitimacijom – sama činjenica da postoji više od deset sporova iste pravne ili činjenične prirode može utjecati na odluku suda da u tom slučaju jedan od predmeta riješi u oglednom sporu. U tom slučaju pokretanje postupka kolektivne zaštite ne ovisi o tome hoće li ovlaštena osoba ili tijelo pokrenuti postupak kolektivne pravne zaštite već o tome hoće li sud o jednom od tih istovrsnih predmeta odlučiti u oglednom sporu. Diskrecija nije na strani ovlaštenih osoba ili tijela, već na sudu. Osim toga, ona se ne odnosi na pokretanje postupka već na odluku o načinu rješavanja sporne stvari.

Razlike postoje i s obzirom na način financiranja vođenja i rješavanja sporova između potrošača i pružatelja javnih usluga. Financijske poteškoće udruga prilikom pokretanja postupaka kolektivne pravne zaštite potrošača bile su izrazite. Zbog toga se u sporu društva *Potrošač* i dr. protiv Republike Hrvatske i HT-a pokušalo od 42.000 pretplatnika prikupiti potrebne iznose radi uplate iznosa za sudsku pristojbu. Ipak, u tom se slučaju, kao što smo već zaključili, nije radilo o udružnoj tužbi jer postupak nije pokrenula udruga, već tužitelji, fizičke osobe, zajedno s udrugom *Potrošač*, s tim da je krajnje neizvjesna pozicija opunomoćenika za vođenje toga postupka (navodno njih 42.000). Udruga *Franak* čak je i u slučaju švicarskog franka građane (potrošače) pozivala da uplate određeni iznos za članstvo kako bi se financirali formulari kojima su se potrošači trebali koristiti u pokušaju realizacije pravomoćnog dijela odluke VTS-a donesene u korist potrošača, a koji se odnosio na ništetnost promjenjivih kamata.<sup>44</sup> U oglednom sporu ne postoje problemi takve vrste jer svaki podnositelj tužbe u upravnom sporu sam financira pokretanje postupka, tako da pokretanje postupka ne ovisi o tome ima li (kao u slučaju postupka kolektivne pravne zaštite potrošača) tijelo ili osoba ovlaštena za pokretanje tih postupaka dovoljno sredstava na raspolaganju za pokretanje postupka i njegovu realizaciju. S obzirom na to da kasnija realizacija oglednog spora ne ovisi o tijelima ili osobama koje pokreću postupak za ostvarivanje kolektivne zaštite kada smatraju da je to potrebno, i ako raspolažu odgovarajućim financijskim sredstvima, iniciranje upravnog spora ne ovisi o ovlaštenim osobama ili tijelima već o potrošaču jer je njegovo pravo povri-

<sup>44</sup> <http://www.vecernji.hr/ne-vrate-li-banke-preplaceno-mozete-ih-tuziti-a-tuzbu-zamrznuti-do-odluke-vrhovnog-suda-954318>, stanje od 5. listopada 2015.

jeđeno i jer nije bio zadovoljan mjerama koje je poduzelo tijelo koje provodi nadzor nad pružateljem javnih usluga. S obzirom na to da vodi individualan postupak, koji se kasnije može transformirati u postupak koji će se rješavati primjenom jednog univerzalnog, oglednog kriterija, sam financira njegovo pokretanje i realizaciju.

Konačno, ne treba zaboraviti da se postupak pravne zaštite potrošača realizira u dva stadija, imamo li u vidu njegov konačni kompenzacijski učinak kojem građani najčešće teže. Tako je prvi stadij udružna tužba kojom se pruža apstraktna pravna zaštita, čak i u slučaju da nije konkretno povrijeđeno pravo potrošača. Prema čl. 114. ZZP-a, ako utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan, *sud će* odlukom: 1. utvrditi povredu propisa o zaštiti potrošača, 2. narediti tuženiku da prekine s protupravnim postupanjem i, ako je moguće, poduzeti mjere radi otklanjanja nastalih štetnih posljedica, 3. zabraniti takvo ili slično ponašanje ubuduće. U obrazloženju konačnog prijedloga ZZP-a izneseno je stajalište da sud mora donijeti presudu koja sadrži sva tri elementa.<sup>45</sup> Međutim, građani svoje eventualne kompenzacijske zahtjeve mogu realizirati tek u individualnim parnicama, koje trebaju uslijediti nakon pravomoćnog okončanja postupka kolektivne pravne zaštite. Zbog toga možemo govoriti o međusobnoj povezanosti kolektivne i individualne zaštite, dakle u Hrvatskoj primarno kolektivne apstraktno zaštite kroz prizmu udružne tužbe za zaštitu potrošača, a potom individualne konkretne kompenzacijske zaštite koja se ostvaruje tužbom građanina (potrošača) pojedinačno, ovlaštenog da se pozove na sadržaj osuđujuće presude. Osnova njegova potraživanja ne bi trebala biti upitna; u okviru pojedinačnog postupka raspravljat će se tek o pojedinostima njegova konkretnog slučaja.

Svi navedeni elementi upozoravaju na to da su razlike između postupka kolektivne pravne zaštite potrošača u postupku pred trgovačkim sudovima (prema ZZP-u) i oglednog spora koji se također može realizirati radi zaštite prava potrošača protiv pružatelja javnih usluga u postupku pred upravnim sudovima brojne. Trenutno se čini da bi upravni put, u okviru kojeg može doći do oglednog spora, za potrošače protiv pružatelja javnih usluga mogao biti znatno djelotvorniji, sve dok se i u parnični postupak, nekim eventualnim budućim izmjenama ne bude interveniralo uvođenjem ogledne parnice kao načinom rješavanja većeg broja istovrsnih sporova na jedinstven način. Time se, naravno, pridonosi jedinstvenosti primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, čime otpada i potreba za izjavljivanjem tzv. izvanredne revizije iz čl. 382. st. 2. ZPP-a, u uvjetima kada je njezino izjavljivanje dopušteno i moguće. Ogledni spor u odnosu na udružnu tužbu čini djelotvornijom procedurom, jer njegovo pokretanje ne ovisi o inicijativi osobe ili tijela koje je ovlašteno za pokretanje toga postupka, u kojem je slučaju za mnoga od njih potpuno nerealno očekivati podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa. Upravni spor pokreće sam potrošač, a sud ima

<sup>45</sup> Konačni prijedlog ZZP-a od 24. veljače 2014., PZE 630.

inicijativu da odluči hoće li o deset ili više istovrsnih sporova odlučivati u oglednom sporu ili ne. Sud bi se u tom slučaju trebao rukovoditi svrshodnošću takvog načina rješavanja sporova, univerzalnošću rješenja koje ono pruža, a time i jednostavnijim načinom rješavanja velikog broja istovrsnih stvari. Financiranje osoba ili tijela ovlaštenih za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite vrlo je problematično i općenito je zapreka za njihovo iniciranje. Takvi problemi ne manifestiraju se u oglednom sporu. Dapače, zbog toga što se u postupcima koji su u povodu rješavanja oglednog spora prekinuti primjenjuju rezultati dokazivanja iz oglednog spora, oni se znatno pojednostavnjuju, skraćuju i time donose određene financijske prednosti. Konačno, razdvajanjem pravne zaštite na kolektivnu i individualnu, odnosno na apstraktnu i tek kasniju kompenzacijsku, gubi se na intenzitetu rješavanja spornih stvari, postupak se odugovlači. Tome nasuprot, mogućnost da se u okviru oglednog spora raspravi o svim zahtjevima, pa i o zahtjevu za naknadu štete (čl. 22. st. 4. ZUS-a), strankama omogućava da se odluka u slučaju kad je pružatelj javnih usluga povrijedio potrošačko pravo brže donese i ostvari.

#### 4. Pravna zaštita potrošača protiv pružatelja javnih usluga u Federaciji Bosne i Hercegovine

Zakon o zaštiti potrošača u Federaciji Bosne i Hercegovine donesen je 2006.<sup>46</sup>, a središnja uloga u zaštiti potrošača pripala je pučkom pravobranitelju (ombudsmanu) za potrošače. Pučki pravobranitelj za zaštitu potrošača u BiH neovisna je institucija uspostavljena radi promicanja dobrog i djelotvornog provođenja politike zaštite potrošača u BiH (čl. 100. st. 1. ZZP-a BiH). On je zastupnik kolektivnih potrošačkih interesa koje predstavlja i brani u pojedinačnim predmetima, posebno neovisno tijelo koje ima ovlast provoditi istražne radnje, javno kritizirati, educirati i osnaživati slabiju stranu u potrošačkom odnosu (potrošača), preporučivati, objavljivati izvješća, instrukcije i naredbe.<sup>47</sup> Zanimljivo je da pučki pravobranitelj za zaštitu potrošača može postati svaki građanin Bosne i Hercegovine ako uživa puna građanska i politička prava, ako je pokazao iskustvo u području zaštite potrošača i ako posjeduje visoke moralne vrijednosti (čl. 100. st. 4. ZZP BiH). Dakle, za njegov izbor ne moraju biti ispunjene nikakve formalne obrazovne ili kvalifikacijske pretpostavke. Pučki pravobranitelj ovlašten je: a) izdavati instrukcije za prestanak aktivnosti koje su u suprotnosti s potrošačkom legislativom i iznositi ih pred sud, b) pokretati postupak

<sup>46</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 25/2006), u daljnjem tekstu ZZP BiH.

<sup>47</sup> Izvješće o radu Institucije ombudsmana za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu, Mostar, ožujak 2015., str. 4, u daljnjem tekstu: *Izvješće 2014.*, dostupno na <http://www.ozp.gov.ba/sites/default/files/dokumenti/Izvje%C5%A1%C4%87e%20IOZZPUBiH%20za%202014%20final.pdf>, stanje od 6. studenog 2015.

pred nadležnim sudom i c) pokretati postupak pred nadležnim sudom u slučajevima za naknadu štete nanosene kolektivnom interesu potrošača (čl. 103. ZZP-a BiH). I ZZP BiH, poput hrvatskog ZZP-a, posebno uređuje dijelove koji tematiziraju ekonomske usluge od općeg interesa (VII. dio) i pravnu zaštitu potrošača (XIX. dio). Ekonomske usluge od općeg interesa definiraju se kao osnovne potrebe potrošača na tržištu, tj. isporuka energije (struja, plin, grijanje) i vode, telekomunikacijske usluge, poštanske usluge i javni transport (čl. 33. st. 1. ZZP-a BiH). Pružanje ekonomskih usluga od općeg interesa u sustavu je ugovornih odnosa (čl. 33. st. 2. ZZP-a BiH), što znači da svaki potrošač koji zaključuje ugovor s pružateljem ekonomskih usluga od općeg interesa mora dobiti obrazac ugovora koji će sadržavati sve uvjete ugovora.

Najveći broj žalbi i zahtjeva potrošača s obzirom na gospodarska područja odnosi se upravo na područje ekonomskih usluga od općeg interesa,<sup>48</sup> posebice na područje telekomunikacija. U izvješću se ističe da je institucija pučkog pravobranitelja, u skladu s europskim direktivama, pravnim okvirom i unutarnjom organizacijom, uspostavljena kao nositelj zaštite kolektivnih interesa potrošača. Ipak, iako je glavni zadatak pučkog pravobranitelja zaštita kolektivnih, a ne pojedinačnih interesa potrošača, on je, zbog stalnog priljeva žalbi i zahtjeva za postupanje potrošača te zbog prirode predmetnih žalbi, odnosno činjenice da one ukazuju na učestala i sveobuhvatna kršenja potrošačkih prava, koja sve više dobivaju karakter ustaljene prakse pružatelja usluga od općeg interesa, a ne iznimnih, sporadičnih povreda, prisiljen postupati po predmetnim žalbama te donositi pojedinačne odluke nakon niza procesnih radnji.<sup>49</sup>

Radi zaštite kolektivnih prava potrošača, pučki je pravobranitelj na temelju ovlaštenja propisanih čl. 103. i 104. ZZP-a BiH u svibnju 2012. godine izdao Instrukciju za prestanak provođenja aktivnosti koje su u suprotnosti s potrošačkom legislativom u postupku raskida ugovora o telekomunikacijskim uslugama. Predmetna je instrukcija bila rezultat aktivnosti i mjera koje je pučki pravobranitelj poduzeo nakon donošenja Posebnog izvješća o telekomunikacijskom sektoru<sup>50</sup> kojim je obuhvaćen pregled činjeničnog stanja, važećih propisa potrošačke legislative. Po službenoj dužnosti poduzete su određene istražne radnje u kojima je utvrđeno da je bio osno-

<sup>48</sup> Područje ekonomskih usluga od općeg interesa (130), financijskih usluga (18), građevinarstva (1), turističkih i transportnih usluga (3), proizvodnje (9), osiguranja (1), komercijalnih usluga (65), *Izvješće 2014.*, str. 15. U usporedbi s *Izvješćem 2014.*, *Izvješće o radu Institucije Ombudsmana (pučkog pravobranitelja) za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu, Mostar, ožujak 2014.*, u daljnjem tekstu: *Izvješće 2013.*, dostupno na <http://www.ozp.gov.ba/sites/default/files/dokumenti/izvje%C5%A1%C4%87e%202013.pdf>, stanje od 6. studenog 2015., određuje udio broja žalbi u okviru ekonomskih usluga od općeg interesa. Iz pregleda proizlazi da je najveći broj žalbi potrošača iz domene telekomunikacijskih usluga - komunalne usluge (3), poštanske usluge (3), javni transport (3), vodoopskrba (28), toplinska energija (25), električna energija (21), telekomunikacije (53).

<sup>49</sup> *Izvješće 2014.*, str. 16.

<sup>50</sup> Posebno izvješće o telekomunikacijskom sektoru broj 01-1-26-2-331/11 od 7. rujna 2011. (Službeni glasnik BiH 74/11).

van velik broj prigovora koji su potrošači upućivali, a koji su se odnosili na neosnovano visoke telefonske račune, na usluge koje nisu ugovorene, na nepovoljne uvjete za raskid ugovora, na nejasne odredbe Općih uvjeta pružanja TK usluga davatelja, dakle općenito na poslovnu praksu suprotnu načelu poštenja i savjesnosti i dobrim poslovnim običajima. Iako je pučki pravobranitelj telekomunikacijskim operatorima i Regulatornoj agenciji za komunikacije BiH<sup>51</sup> izdao više preporuka kojih je cilj bio otklanjanje povreda potrošačkih prava te je izdao instrukciju, i nakon tih aktivnosti telekomunikacijski operatori i RAK nastavili su s kršenjem odredbi ZZP-a.

U studenom 2012. pučki pravobranitelj podnosi tužbu Općinskom sudu u Mostaru protiv društva JP HT Eronet d.d. Mostar radi prestanka provođenja aktivnosti suprotnih potrošačkoj legislativi u postupku raskida ugovora. Iako je postupak prema odredbama ZZP-a (čl. 122. st. 1.) hitan, a nadležni je sud trebao svojim aktom narediti prestanak bilo kakvog čina ili prakse koji su u suprotnosti s odredbama Zakona ili drugih propisa koji štete zajedničkim interesima potrošača (čl. 120.), to se nije dogodilo. Tek nakon slanja požurnica predsjedniku suda, zakazuju se i provode dva ročišta – jedno u srpnju i drugo krajem rujna 2013., da bi se nakon toga, u studenome 2013., Općinski sud u Mostaru proglasio apsolutno nenadležnim za postupanje u toj pravnoj stvari te ukinuo sve provedene radnje i odbacio tužbu.

U obrazloženju rješenja Općinski sud u Mostaru pozvao se na to da je, prema Zakonu o sudovima FBiH<sup>52</sup>, propisana nadležnost redovnih sudova, tj. prvostupanjskog suda, da postupa u građanskopravnim odnosima i sporovima i trgovačkopravnim odnosima i sporovima te da je u konkretnom slučaju riječ o upravnom postupku koji je u nadležnosti RAK-a. Sud je u rješenju nastojao obrazložiti prirodu predmeta tužbe kao upravnu stvar, pozivajući se na čl. 22. Zakona o komunikacijama BiH<sup>53</sup> prema kojem Agencija ima pravo pristupa informacijama u vezi s obračunom troškova telekomunikacijskih operatora te može staviti izvan snage uvjete koje su telekomunikacijski operatori odredili na neodređeno vrijeme, ali ne dulje od tri godine od stupanja na snagu zakona. Sukladno tome, sud je istaknuo da su RAK i njegova tijela nadležni za odlučivanje o zaštiti kolektivnih interesa potrošača o povredi odredaba ZZP-a BiH.<sup>54</sup>

Protiv navedenog rješenja pučki pravobranitelj izjavio je žalbu Županijskom sudu u Mostaru zbog pogrešnog i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i povreda odredaba Zakona o parničnom postupku.<sup>55</sup> Odlučujući o žalbi, drugostupanjski

<sup>51</sup> Regulatorna agencija za komunikacije BiH, u daljnjem tekstu: RAK.

<sup>52</sup> Zakon o sudovima FBiH (Službene novine FBiH 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13, 52/14), u daljnjem tekstu: ZS FBiH.

<sup>53</sup> Zakon o komunikacijama (Službeni glasnik BiH 31/03, 75/06, 32/10), u daljnjem tekstu: ZK BiH.

<sup>54</sup> *Izvješće 2013.*

<sup>55</sup> Zakon o parničnom postupku BiH (53/03, 73/05, 19/06), u daljnjem tekstu: ZPP BiH.

je sud u studenom 2014. donio rješenje kojim se žalba prihvaća, osporeno rješenje ukida i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje.<sup>56</sup>

## 5. Zaključak

Kratka usporedba hrvatskog i bosanskohercegovačkog modela zaštite potrošača, koji su u radu prikazani, ukazuje na određene sličnosti i razlike između tih modela. Naime, prema hrvatskom sustavu, središnju ulogu u zaštiti kolektivnih interesa potrošača protiv pružatelja javnih usluga preuzela je udruga za zaštitu potrošača. Postupak u kojem se pokušalo ostvariti navodno povrijeđena potrošačka prava protiv pružatelja javne usluge (HT-a), iako pravomoćno okončan, još je uvijek neizvjestan, jer je protiv odluke drugostupanjskog suda izjavljena revizija. S druge strane, u BiH središnju ulogu u zaštiti potrošača ima pučki pravobranitelj za zaštitu potrošača koji je ovlašten izdavanjem preporuka i instrukcija utjecati na protupravna postupanja pružatelja javnih usluga. Osim toga, pučki pravobranitelj ovlašten je tužbom pokrenuti postupak kolektivne pravne zaštite, što mu je, u slučaju pokretanja postupka kolektivne pravne zaštite potrošača, osporavao Općinski sud u Mostaru.

Za razliku od hrvatske udružne tužbe, prema kojoj se kolektivna pravna zaštita potrošača ostvaruje pružanjem apstraktne pravne zaštite, bez mogućnosti da se u tom postupku raspravlja i o kompenzacijskim zahtjevima pojedinačnih potrošača, tužba za zaštitu kolektivnih interesa prema ZZP BiH ima kompenzacijski karakter jer pučki pravobranitelj za zaštitu potrošača u BiH pokreće postupak pred nadležnim sudom u slučajevima za naknadu štete nanесene kolektivnom interesu potrošača, u skladu s odredbama Zakona (čl. 103.). Iako ta odredba nedvojbeno upućuje na zaključak o tome da je pučki pravobranitelj ovlašten tražiti naknadu štete nanесene kolektivnom interesu potrošača, nije jasno na koji će se način iznos te štete utvrđivati i kome će se on dosuđivati te u kojim iznosima.

Normativna rješenja u oba zakona kojima se štite interesi potrošača posebno uređuju dio koji se odnosi na pružanje javnih usluga (ekonomskih usluga od općeg interesa) i pravnu zaštitu potrošača, pri čemu izrijeком ne propisuju je li kolektivna pravna zaštita protiv pružatelja javnih usluga dopuštena. Međutim, neovisno o tome što zakoni izrijeком ne uređuju to pitanje, postoje brojni argumenti koji idu u prilog mogućnosti korištenja kolektivne pravne zaštite potrošača protiv pružatelja javnih usluga.

Ako ukratko rekapituliramo rješenja hrvatskog ZZP-a, potrošači mogu sudski postupak pokrenuti tek nakon što su iscrpili određena sredstva koja im stoje na raspolaganju (prigovor i eventualno reklamacija) i (ili) postupak prema odredbama ZUP-a (eventualno ZUS-a). Međutim, postupak kolektivne pravne zaštite pokreće

<sup>56</sup> Izvješće 2014., str. 22-23.

se tek nakon proteka zakonom propisanog roka od dana podnošenja pisanog prigovora trgovcu ako su povrijeđene određene zakonske odredbe i nigdje nije propisano da se protiv pružatelja javnih usluga on ne bi mogao pokrenuti ni da postoje posebne zakonom propisane pretpostavke za njegovo pokretanje. Upozoravamo da je područje pružanja javnih usluga područje u kojem je izjavljen najveći broj prigovora potrošača u oba sustava, što nas navodi na zaključak da je upravo ova domena prikladna za rješavanje kolektivnih potrošačkih sporova.

Drugo je pitanje upravnog ili sudskog puta, koje smo analizirali kroz prizmu nepoštivanja potrošačkih prava u BiH, gdje se pučkom pravobranitelju, bez obzira na njegovu zakonom izrijeком propisanu ovlast da pokreće postupak pred sudom i postupak za naknadu štete nanесene kolektivnom interesu potrošača, pravo na pokretanje tog postupka pred sudom osporavalo, neovisno o tome što je pokretanju sudskog postupka prethodio postupak prigovora telekomunikacijskom operatoru i RAK-u, čak u nekoliko ponovljenih pokušaja.

Nakraju, što drugo reći nego da se čini da je, s obzirom na pitanje koje se u postupku pred bosanskohercegovačkim sudovima pojavilo, ali i moguće različite interpretacije hrvatskog ZZP-a, uputno dati odgovor na pitanje je li kolektivna pravna zaštita protiv pružatelja javnih usluga dopuštena kako bi građani znali na koji su način ovlaštene štiti svoja potrošačka prava.

**Predsjedatelj:** Zahvaljujem kolegici Maganić na ovom izlaganju. Ovdje se nalazimo u apsurdnoj situaciji. Tko pruža javne usluge, ili je monopolist ili je oligopolist. To zahtijeva još jači pristup mogućnosti da se potrošačima pruži zaštita. Ovo neizvjesno stanje oko mogućnosti kolektivne pravne zaštite, može – ne može, hoće – neće ili ovakva nesigurnost, kao što smo je vidjeli na primjeru Bosne i Hercegovine, nije prihvatljiva. To je upravo paradoksalno. Dopuštati takvu zaštitu protiv malog trgovca koji je prodao nekome nešto što vrijedi 200 kuna, a biti nesiguran je li ona dopuštena prema monopolistu koji sklapa daleko najveći broj ugovora s potrošačima, iako su svi orijentirani samo prema njemu i nemaju drugog izbora da dobiju neku robu ili uslugu, to zaista zahtijeva ozbiljno preispitivanje radi zaštite potrošača, jer tu, uza sve one već ranije iznesene razloge za zaštitu slabije strane, dolazi i ovaj monopolistički položaj pružatelja usluga uz opasnost potrošača da bude izložen velikim sudskim troškovima za u pravilu manje iznose koje bi mogao potraživati od druge ugovorne strane. Odgovor u pogledu kolektivne pravne zaštite mora biti jasan i jednoznačan, a ne da se čeka konačan stav sudova, što traje godinama. Hvala vam, kolegice Maganić, na razmišljanju koje bi trebalo pridonijeti zauzimanju ispravnog stajališta o tom pitanju.