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 potrošača¹ (dio II., glava III.) izaziva odredene nedoumice o odnosu posebnog zakonskog dijela u kojemu je pružanje tih usluga uređeno i dijela zakona kojim se uređuje procesopravnna zaštita potrošača, osobito zaštita kolektivnih interesa potrošača (dio IV., glava II.). Naime, odredbe ZZP-a izrijekom 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 najčešće¹, 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, medija ekspoziranost postupka kolektivne pravne zaštite u slučaju švicarskog franka, nedostatna financijska sredstva udruge, sporost pravosudnog sustava. S druge strane, u postupcima individualne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga građani zbog povrede potrošačkih prava bile su prve uspjehe, ali odluke donesene u tim sporovima djeluju samo individualno, inter partes, dakle samo između stranaka u posljeku, iako su istovrsne povrede počinjene i u nizu drugih slučajeva, zbog čega nastaja 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 izvensudskog postupka nalažu poduzimanje posebnih zakonom

¹ Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine 41/14, 110/15.), u daljnjem tekstu: ZZP.
propisanih radnji i provedbu odgovarajućih postupaka otvaraju problem dopuštenu niču 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 namenoge postupka, individualne pravne zaštite, ovlaštena osobe ili tijela mogli neposredno pokrenuti sudski postupak kolektivne pravne zaštite. Prihvati li se potonje rješenje, prema kojem bi ovlaštena osobe ili tijela mogli pokrenuti postupak kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga neposredno, bez provedbe prethodnih radnji ili postupaka, potrošačima bi stajalo na razpolaganju znatno kraći put pravne zaštite. Međutim, slučaj švicarskog franca, kao jedini slučaj kolektivne pravne zaštite potrošača u Hrvatskoj koji je trajao nekoliko godina, 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 postojeću zakonsku rješenja – osobito jest li odredbe ZZZP-a o tim pitanjima jasne i nedvojbenje, jesu li se izabrani modeli pokazali kao djelotvorni te bi li se i na koji način mogla pospešiti kvaliteta i brzina rješavanja tih sporova. Ujedno, radi sveobuhvatnijeg pregleda načina rješavanja sporova potrošača i pružatelja javnih usluga u regiji, predstavit ćemo Instituciji ombudsmana (pučkog pravobranitelja) za zaštitu potrošača i njegovu ulogu u susjednoj Bosni i Hercegovini.

2. Javnе usluge

ZZZP ne definira javne usluge, ali određuje koje se usluge smatraju javnim. Ne postoji univerzalna definicija javnih usluga; one se nazivaju i "uslugama od općeg gospodarskog interes"3, "komunalnim uslugama", "univerzalnim uslugama"i itd.,


Javnim uslugama smatraju se 1. distribucija električne energije, 2. distribucija prirodnog plina, 3. distribucija teplinske energije, 4. električne komunikacijske usluge, 5. javna vodoopskrba i javna odvodnja, 6. opskrba plinom u javnoj usluzi, 7. obavljanje dimnjacičkih poslova, 8. opskrba električnom energijom u univerzalnoj usluzi, 9. poštanske usluge, 10. prijevoz putnika u javnom prometu, 11. prikupljanje miješanog i biozagradnog komunalnog otpada (čl. 24. st. 1. ZZZP-a).

5 Zakon o uslugama (Narodne novine 80/11), u daljnjem tekstu: ZU; "uslugom od općeg gospodarskog interes" određuje uslugu kojom se izvršava posebna zadužba u društvenom interesu propisana posebnim propisom u kojem je precizno navedena pravna posebna zadužbu (čl. 4. t. 15.).

6 Zakon o električnim komunikacijama (Narodne novine 73/09, 80/11, 133/12, 80/13, 71/14), u daljnjem tekstu: ZEK, univerzalnim uslugama nazivaju najmanji skup usluga određene kako određene u skladu s mjerodavanom direktivom Europske unije, koje su dostupne preko pristupačne cijeni u svim krajnjim korisnicima usluga na cijelom području Republike Hrvatske, neovisno o njihovoj zemljopisnoj lokaciji (čl. 2. t. 71.).

čime se određuje njihov šir ili uži 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, a pojedini autori problematiziraju pravo korisnika javnih usluga (opskrba vodom) kao jedno od temeljnih ljudskih prava. 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 javnu uslugu određuje kao uslugu dostupnu u svako vrijeme krajnjim kupcima i energetskim subjektima prema reguliranij cijeni i/ili uvjetima pristupa i korištenja energetske usluge koja mora biti dostupna, dostatna i održiva uvažavačućih sigurnost, redovitost i kvalitetu usluge, zaštitu okoliša, učinkovitost korištenja i zaštitu klime, a koja se obavlj na načelima razvidnosti i nepripranoj te uz nadzor tijela određenih zakonom. U skladu s tim, javne su usluge specifične usluge koje moraju biti dostupne svim gradama, a pružatelji javnih usluga dužni su osigurati kontinuitet i u nihovu pružanju i određenu razinu njihove kvalitete. Osim što trebaju udvojiti tim osnovnim zahtjevima, pružatelji javnih usluga ne smiju diskriminirati potrošače u pružanju svojih usluga, a cijene moraju biti takve da ne sprečavaju građane u njihovu koristenju. Osnovni su zahtjevi koji se u pružanju javnih usluga moraju osigurati: jednak pristup potrošačima, kontinuitet usluga i sigurnost opskrbe, kvaliteta usluga, pružanje cijene te socijalna i ekološka prihvatljivost.

Specifični ciljevi koji se u pružanju javnih usluga moraju ostvariti nalazu posredne uređenje odnosa između pružatelja javnih usluga i potrošača. Tako, prema ZZZP-u, trgovac koji pruža javnu uslugu preko distribucijske mreže mora omogućiti potrošačima priključak na distribucijsku mrežu u nediskriminirajuću, unaprijed pozнатim i ugovorenim uvjetima (čl. 26.). Kontinuitet pružanja javnih usluga mora se osigurati i u slučaju ako potrošač u sudskom ili izvanсудskom postupku osporava račun trgovca koji javnu uslugu pruža. Naime, ako potrošač uređeno podnosi svrhe sledeće nesporene račune, trgovac pružatelj javne usluge ne smije potrošaču.
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 uredene 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 osiguravanja 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).

Pотrošač mora imati mogućnost provjeriti ispravnosti računa za pružene usluge (čl. 9. ZZP-a). Zbog toga je trgovac dužan omogućiti potrošaču podnošenje prigovora. Naopred još negdje u poslovnim prostorijama, odnosno preko pošte, telefonska 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 pisamog 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 prigovor potrošača može podnijeti reklamator povjerenstvu za reklamacije potrošača, koje u roku 30 dana od zaprimljenje 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 izvanсудski postupak tek nakon što je iscrpljiv prigovor protiv trgovca i reklamator povjerenstvu za reklamacije potrošača ili postupak utvrđen zakonom kojim se uređuju opći upravni postupak u odnosu na zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga.11 Ukratko, pokretanjem sudskog ili izvanсудskog postupka12 potrošač protiv pružatelja javne usluge prehodi prigovor, reklamacija ili postupak za zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga uskladno pravilima ZUP-a.

Treba upozoriti na činjenicu da je prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZZP-a iz 2015. godine13 odredba čl. 25. st. 7. propisivala da potrošač može pokrenuti sudski ili izvanсудски postupak tek nakon što je iscrpljan prigovor protiv trgovca i reklamator 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 reklamator 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 povrijedila 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 odgođe, najkasnije u roku od 30 dana od izjavljivanja pisemnog 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 zaštiti svojih prava prilikom korištenja javnim uslagrama podnositи prigovor pisani prigovor te po potrebi reklamator povjerenstvu za reklamacije ili će pokrenuti postupak utvrđen ZUP-om, a sve prije eventualnog pokretanja sudskog ili izvanсудskog postupka.14

---

11 Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine 4709) u dalijem tekstu: ZUP u čl. 157. i 158. propisuje zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga.
13 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača (Narodne novine 110/15), u dalijem tekstu: ZIDZZP 15.
14 Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača s konačnim prijedlogom zakona od srpnja 2015., ZFE 891.
Pojedinačni uspjesi koje su u postupcima sudskе individualne pravne zaštite po-
trošači protiv pružatelja javnih usluga uspjeli ostvariti otvaraju problem inter partes učinaka pravomoćne sudskе odluke donesene u individualnom potrošačkom sporu, odnosno potrebe za širenjem subjektnih granica pravomoćnosti na potrošаčе koji bi se u svojim pravnim pozicijama mogli pro futuro pojaviti u sudskim postupcima zasnovanim na istovršnom činjeničnom i pravnom stanju. Kako u Hrvatskoj ne postoji sustav precedentnog prava koji bi strankama ili sudu omogućavao da se pozovu na ranije pravomoćne odluke donesene u istovрsним sporovima, izloženi smo opasnostima od odredenih pravnih scenarija koji, svaki zasebnо, mogu izazvati niz negativnih posljedica. Hipotečki promatrao, ako bi sud prihvatio tužbi za-
htjev potrošаčа kojim je pravomoćno utvrđena povreda potrošаčkог prava i trgovcа naložio određeno postupanje, pa bi se nakon toga, u postupku pred tim ili drugim sudom u istovršnoj, činjenično-pravnoj stvari tužbi tužbjet potrošаčа odbijо po-
trošаč koji nije uspio s ostvarenjem zahtjeva mogaо bi, nakon što izjavljuju pravo

protiv sudskih presuda izjaviti tzv. izvanrednu reviziju iz čl. 382. st. 2. Zakona o pari

мићu postupku u slučajevima u kojima izvršnu izvanrednu reviziju iz čl. 382. st. 1. nije moglo podnijeti i ako odluka u sporu ovisi o rezultatu nekoga materijalno-pr

orogog ili postupovnopravnog pitanja važnог za osigurаnie jedinstvene primjene prava

i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, primjerice ako o tom pitanju reviziji sud

još uvijek nije zauzeo stav odlačujući o pojedinim predmetima na odjelnoj sjednici, a

rijec je o pitanju o kojem postoji različita praksа sudskih postupakа sudova (čl. 382. st.

2. t. 1. ZZP-a). Slijedom navedenог, nejednako postupanje sudskih postupakа sudova

u konkretnom potrošаčком predmetu moglo bi se otkloniti izvanrednom revizijom,

naravno, pod uvjetom da Hrvatski sud ne odabи izvanrednu reviziju zato što

nisu određeno izloženi razlozi zbog kojih podnosič smatra da je to pitanje važno

za osigurание jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni (čl.

392. st. 2. i 3. ZZP-a). S obzirom na to da je u pravilu riječ o različitim sporovima potrošаčа

15 Tako je nepravomoćnom odlukom Općinskog suđa u Čieuju presudio u korist potrošаčа protiv

Hrvatske elektroprivrede (HEP) u postupku u kojem je vrijednost predmeta spora iznosila 513,72

kune duga za razdoblje od 29. svibnja do 21. rujna 2012, potrošаč nije želio platiti zakup i korištenje

može kada mu je HEP strujo u sporom objektu isključiv iz napona rezanjem žica. S obzirom na to
da ovu posudu djeluje samo između tog potrošаčа i HEP-a, ona nema nikakvih učinaka u budućim


16 Zakon o parničnom postupku Narodne novine 5301, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 207– odluka

USHR, 12306-isp., 57/11, 148/11 – pročišćeni tekst, 25/13, u daljnjem tekstu ZZP.
ostvarivanja više ne čine nesravnišходим.17 Pored rasutih šteta (Stressschäden) kao šteta male vrijednosti (Begattelisschäden) nastalim jednim protuprnim akтом prema velikom broju nositelja prava,18 tako tipičan za štte 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 preborditi manjnosti individualne pravne zaštite. Zbog toga, sljedeća tema o kojoj bi nešto više trebalo reći jest stolje potrošača 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 protuprnog naplate mješecne pretplate i telefonskih usluga, tj. zbog računanja minute razgovora kao obračunske jedinice. Tuzba je podnesena zato što je HT i nakon odluke Ustavnog suda o uklidanju nezakonite pretplate19 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 potrošača20 bila propisana mogućnost pokretanja postupaka kolektivne pravne zaštite udružnom tužbom,21 ona nije bila detaljno uređena. Zbog toga je Potrošač prikupio oko 42.000 punomoći građana,22 a u sporu je primijenjen pilot-projekt sa svega šest pretplatnika. Pravomoćna odluka donesena

20 Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine 96/03, u daljnjem tekstu ZPP 03).
21 Prema čl. 102, ZPP-a 03, udrug za zaštitu potrošača bila je ovlaštena pred nadležnim sudom pokre- nuti postupak kojim bi od sutra zatražila da određenom trgovcu ili operateru sredstava za daljinsku komunikaciju nažalost pretrajne materije koji je u suprostojiću s odredbama glave 7 dijela II. t. zakona, zatim da se određenom trgovcu ili skupini trgovaca iz istog gospodarskog sektora ili njihovim interesnim udrugama zabrani primjena nepoštenih ugovornih odredbi u standardnim ugovorima i/ili da se nalazi prekid zavarujućeg odnosno nedopuštenog komparativnog oglašava- nja ili da se zabrani objavljivanje još neobhodnog zavarujućeg, odnosno nedopuštenog komparativnog oglašavanja.
22 HT je u Godišnjem izvješći za 2010. upozorio na spor koji se protiv njega vodi prema odredbama Zakona o zaštiti potrošača – kolektivnu punomoc 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 komate, http://base.ht.hr/inv-vestitori/pd/godisnjje-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 postupku23 koji je u nedostatku detaljnijih pravila o udružnoj tužbi trebao pokriti zakonsku prazninu i građanima omogućiti ostvarenje njihovih potrošačkih prava.

Općinski sud u Zagrebu privatio je da je tužbeni zahtjev osnovan 2007. godine – utvrdio je djelomično nitištenim Ugovor o izmjeni Ugovora o koncesiji za obavljanje javnih govornih usluga u nepokretnoj mreži i djelomično nitištenim Dodatak 1. Ugovor 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 iznosi od 2.400,00 kn s pripadajućim kamatama uplati družtvu Potrošač.24 Oba tuženika uložila su žalbu Županijskom sudu u Zagrebu. U travnju 2012. društvo Potrošač tadašnjem je predsjedniku države i ministru pravosudja te predstavnicima Europske komisije i medijima uputio otvoreno pismo u kojem je zatražilo da se predmet nje- ši pozivajući se na činjenicu da je iz donošenja odluke Općinskog suda prošlo više od godina te da su u povodu spomenutog predmeta u nekoliko navrata uloženi zahtjevi za zaštitu sudenja u razumnom roku o kojima Vrhovni sud nije odlučio.25

U svibnju 2012. Vrhovni sud donio je odluku o zahtjevu za sudenje u razumnom roku kojom je naloženo donošenje odluke o tome pristupiti u roku od tri mjeseca i uplatu iznosa od 5,000,00 kn u korist društva Potrošač zbog povrde prave za sudenje u razumnom roku. Županijski sud preinačilo je odluku Općinskog suda u Zagrebu 2012. godine, takože je odbio tužbene zahtjeve da se odredbe spornog ugovora utvrdje nitištenim i da se isplate odgovarajući iznosi tužiteljima, privatio žalbe oba tuženika i naložio tužiteljima da naknade trošak parničnog postupka prvotuženiku iznosi od 11.700,00 kn.26 Protiv odluke Županijskog suda u Zagrebu izjavljena je revizija Vrhovnog suda Republike Hrvatske.


24 Odluka Općinskog suda u Zagrebu P-8102/03 od 12. travnja 2007.


Spor društva Petrošić protiv HT-a traje već više od dvanaest godina i rješenju toga predmeta još se ne nazire kraj. Medijum, 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 nije detaljno uredio postupak kolektivne pravne zaštite. Nesporno je da, prema čl. 102. ZDP-a, postupak kolektivne pravne zaštite mogla pokrenuti udruga za zaštitu potrošača te da se udružnom tužbom, što je za taj spor mjerodavnog, mogla zatražiti samo apstraktna pravna zaštita27 – zabrana primjene nepoštenih ugovornih odredbi u standardnim ugovorima, nikako isplate određenih novčanih iznosa na ime naknade za telefonski impulz.

Suprotno od navoda u medijima, u tom pravnom sporu nije riječ o udružnoj tužbi jer postupak nije pokrenula udruga za zaštitu potrošača Petrošić već je društvo Petrošić jedan od tužitelja, dok su ostali tužitelji fizičke osobe. To znači da, u slučaju da je Županijski sud u Zagrebu potvrdio odluku Općinskog suda u Zagrebu kojom je tužbeni bijeht bio prihvacen, navedena odluka dijelovala samo između tužitelja i tuženika u konkretnom sporu. Nadalje, nije jasno o kakvom je pilot-projektu, 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 dijelovala i prema onim pretplatnicima HT-ovih usluga koji su dali svoje punomoći za vođenje tog spora (nijih 42.000), a u njima nišu sudjelovale. Osim toga, ako je 42.000 pretplatnika HT-a dalo punomoć za vođenje tog postupka, od kojih su navodno prikupljani iznosi za vođenje postupka i plaćanje sudske pristojbe, hoće li oni sudjelovati u troškovima postupka koje su tužitelji dužni isplatiti prvotuzitelju i na temelju kojeg će se ključa vršiti raspodjela? Hoće li ipak u snosnju troškova sudjelovati samo onih šest tužitelja koji su u postupku bili stranke?

27 Udružena tužba jest tužba kojom udruga, neprofitna pravna osoba, osnovana radi ostvarenja određenih društveno dopuštenih ciljeva, pokrece postupak radi pružanja (u pravilu) apstraktnih pravnih zaštita određenih prava i interesa svojih članova, odnosno pripadnika određene društvene grupacije; ona je jedan od instrumenta sudske zaštite tj. gruppens, klasičnih, kolektivnih i difuznih prava i interesa. Trina, Sinđić, Diba, Mihalje, Gradišanski parično pravo, Narodne novine, Zagreb, 2004, str. 324.

28 Udružena tužba prema ZDP-a 03 bila je uzređena na ostvarenje zakonom točno određenih konkompomatarne zahtjeve, uz osebe koje ovlašteno na pokrivanje postupka za zaštitu kolektivnih interesa, u pravilu, nisu bile ovlašteno ustanici druge (deklaratorne, kompromitatorne ili konstitutivne) zahtjeve kojima bi suraža bila zaštića interes potrošača. Smatra se da je time udružima za zaštitu potrošača priznato pravo na iniciranje apstraktno zaštite na temelju osebi, sufinanciranje ili ugovor kome su se snažili, u pravilu, zaštitom potrošača, prezentirajući određene zahtjeve u pravilu, nisu bile ovlašteno ustanici druge (deklaratorne, kompromitatorne ili konstitutivne) zahtjeve kojima bi suraža bila zaštića interes potrošača. Smatra se da je time udružima za zaštitu potrošača priznato pravo na iniciranje apstraktno zaštite na temelju osebi, sufinanciranje ili ugovor kome su se snažili, u pravilu, zaštitom potrošača, prezentirajući određene zahtjeve u pravilu, nisu bile ovlašteno ustanici druge (deklaratorne, kompromitatorne ili konstitutivne) zahtjeve kojima bi suraža bila zaštića interes potrošača.

Ta tužba teško se može kvalificirati kao jedan od važnijih modela kolektivne pravne zaštite u Europi, ako neka neke elemente modelskog postupka, prema nje- mačkom 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 zakoni propisane pretpostavke za modelski postupak ispunjene ako se činje- nična i pravna pitanja trebaju raspravljati 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 prvostu- panjski 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 sjajnije učinkom djelovala i prema njima.

Prezentirani slučaj upozorava nas na problem velikog broja tužitelja koji se u paričnom postupku može pojaviti i potreba da se problemi koji u tim postupcima mogu nastati uredje zakonom. S druge strane, u slučaju kolektivne pravne zaštite u svezu sa švicarskim frankom, stvarnim sporem kolektivne pravne zaštite koja je detaljno uredena odredbama ZZP-a, a upisujemo odredbama ZPP-a, u dijelu koji se odnosi na tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava (čl. 50a – 52b), 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 pre- stala teći – od pokretanja postupka kolektivne pravne zaštite ili tek od pokretanja njihovih individualnih parnica radi naknade štete koja je bila nastala protupravnom postupanju trgovacima. Čini se da hrvatski sustav, unatoč trajnim i brojnim nasto- janjima 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 problem koji se pojavili u praksi, pa tako i u postupcima kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga.

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.30 Iako stav o ne-mogućnosti pokretanja postupaka kolektivne pravne zaštite protiv pružatelja javnih usluga nije bio ničim argumentiran, kao problemi koji dovode u pitanje osvarivanja potrošačkih prava ističu se upravo financiranje pokretanja tih postupaka i njihovo pre-
dugo trajanje, pozivom na iskustva iz predmeta društvo Potrošač protiv HT-a.31 Radi financiranja postupaka pokrenutog još 2003. godine, društvo Potrošač organiziralo je ne samo prikupljanje punomocni građana pretplatnika HT-a dija su potrošačka prava bila navodno povrjeđena, već i novčane iznose potrebne za podmirenje troškova sudskih pristojbi.32 Stoga je jedan od ključnih problema realizacije postupaka kolektivne pravne zašti
tine potrošača protiv pružatelja javnih usluga, osim aktivne legitimacije osoba ovlaštenih na njihovo pokretanje, i problem njihova financiranja.33

No, neovisno o sustavnim poteškoćama osvarivanja 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 ZZZ u odnosu na ZZZ iz 2013. godine, kada je izjave 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 na-
vrata novoizrađen ZZZ 07,34 kojim nije bilo izričnjakom propisano je li kolektivna prav-
na zaštita protiv pružatelja usluga moguća ili nije. Strukturnalno, odredbe o javnim

30 Tako je predsjednik Saveza udruga za zaštitu potrošača u intervjuu 2013. izjavo 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, prave su usluge u toga izuzete. Da tome nije tako, udruge bi već pokrenule velik broj takvih postupaka.

31 Tako je predsjednik Saveza udruga za zaštitu potrošača u intervjuu 2013. izjavo 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, prave su usluge u toga izuzete. Da tome nije tako, udruge bi već pokrenule velik broj takvih postupaka.

32 Na internetskim stranicama udruga 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 puno-

33 Na internetskim stranicama udruga 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 puno-

34 Ovim problemima više infra ad 3.2.4.

35 Zakon o zaštitii potrošača (Narodne novine 79/07, 125/07, 79/09, 89/09, 133/09, 78/12, 56/13), u daljnjem tekstu: ZZZ 07.
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 preduskih 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 pisavom prigovoru trgovac 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 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 pisavni prigovor potrošača. Trgovac – pravna osoba – prekršajno će odgovarati zbog propusta da odgovori na pisavni prigovor potrošača i zbog propusta povjerenstva za reklamacije potrošača da odgovori na reklamaciju. 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 negovodan 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 ostvijala 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.

36 Novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 100.000,00 kuna kazniti će se za prekršaj trgovac-pravna osoba ako je u pisavnom obliku ne odgovoriti na zaprimljen prigovor potrošača u roku 15 dana od njegova zaprimanja (čl. 138. st. 1. t. i. ZZP-a).

37 Novčanom kaznom u iznosu od 15.000,00 do 100.000,00 kuna kazniti će se za prekršaj trgovac-pravna osoba ako povjerenstvo za reklamaciju potrošača ne odgovori pisavnim putem na zaprimljenu reklamaciju u roku 30 dana od dana zaprimanja reclamacije (čl. 140. st. 1. t. 13. ZZP-a).
Ipk, 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 nje-gova 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, 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 mjernoavlni 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). Zatražujući tome, možemo rezimirati da se postupak kolektivne pravne zaštite potrošača može realizirati ne samo u sudskom postupku tužbom za zaštitu kolektivnih interesa (čl. 106. ZUP-a) već i u 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 postupaka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača iz 2014., popis osoba ili tijela ovlaštenih za pokretanje postupaka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača utvrđen je pričinjeno „nevinjenvenato“. U usporedbi s rješenjima prema Uredbi o određivanju osoba ovlaštenih za pokretanje postupaka radi zaštite kolektivnih interesa potrošača iz 2009., s popisa je izostao Državni inspektorat, koji je prestao s radom 1. siječnja 2014., tako da je izostanak Državnog inspektora s popisa osoba ovlaštenih

38 Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine 20/10, 143/12, 152/14.), u daljnjem tekstu: ZUS.
40 Uredba o određivanju osoba ovlaštenih za pokretanje postupaka radi zaštite kolektivnih interesa (Narodne novine 124/09).
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 višestruku povredu evidentno bilo, kako se može očekivati da će se one u međuvremenu aktivirati? Može li se zamilasiti slučaj u kojem će Ministarstvo zdravlja pokrenuti postupak za zaštitu većeg broja potrošača korisnika nekog lijeka (npr. čepliva protiv gripe) te postoji li način da se na očekivani opravdan interferencija za pokretanje takvih postupaka na neki način djeluje, izvrši pritisak ili pak da se njihovo postupanje u tom smislu kontroliši? Čini se da će gradani opet ovisiti o dobrovoljnoj olavljenosti osoba ili tijela za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite, neovisno o tome što će istinska potreba za pokretanjem pojedinih postupaka postojati.

U Odluci su zadržane i ovlasti dvaju saveza udrugama 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 transparentni i jasan okvir za postupanje potrošača jer potrošači s obrazloženjem te odluke ne moraju biti upoznat po pravilu o tome koje je tijelo ovlašteno u slučaju povrede propisa zbog kojih je pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite dopušteno u nomotehičkom smislu moraju biti jasna, ona ne smiju zamagljivati procesnu legitimaciju olavljenosti 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 povrijedena i čija se prava opepotovalo povrijedjeno.

Intrigantno je da čini 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 ili, u slučaju da ne dvoje o tome da jest, očekuju da će se postupci za zaštitu građana pokrenuti tek kada se neke stvari promijene – kad sudski postupci budu krići te kad država pokaže spremnost za financiranje njihova pokretanja i realizacije. Postoji nekakav mehanizam koji bi se udruge mogle potaknuti na pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite, nije propisano koliko bi prijava građana bilo nužno da se taj postupak pokrene. To bi

122

trebalo biti razumljivo s obzirom na činjenicu da je glavni cilj udrug za zaštitu potrošača da štite interese potrošača. No štite li udruge za zaštitu potrošača potrošača 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 površnjena – čini se da David još uvijek nije uspio ni priči Golijat. Određenu radu pruža ogledni spor koji, za razliku od udružene 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 pravne 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 udrug prilikom pokretanja postupaka kolektivne pravne zaštite potrošača bile su izrazite. Zbog toga se u sporu društva Poslovi i dr. protiv Republike Hrvatske i HT-a pokušalo od 42.000 pretplatnika prikupiti potrebne iznose radi uplate iznosa za sudsku pristojbju. 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 Poslovi, s tim da je najkrajnje neizvedba pozicija opominovenik za vođenje toga postupka (navedeno njih 42,000). Udruga Franak čak je i u slučaju švicarskog franke građane (pokrenuće) pozvala da upale odredi po iznos za članstvo kako bi se financirali formulari kojima su se potrošači trebali koristiti u pokušaju realizacije pravnaobunog dijela odluke VTS-a donesene u korist potrošača, a koji se odnosi na neskrivenost promjenjivih kamata. U oglednom sporu ne postoje problemi tako veće vrste jer svaki podnositelj tužbe u upravnom sporu sam financira pokretanje postupaka, 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 raspolaganje za pokretanje postupka i njegovu realizaciju. S obzirom na to da kasnija realizacija oglednog sporu ne ovisi o tijelima ili osobama koje pokreću postupak za ostvarivanje kolektivne zaštite kada smatraju da je to potrebno, i ako raspolazu odgovarajući financijskim sredstvima, iniciranje upravnog spora ne ovisi o ovlaštenim osobama ili tijelima već o potrošaču jer je njegovo pravo povri

123


30 Vidi bilješku 30.

31 Vidi bilješku 31.

jedno i jer nije bio zadovoljan mjerama koje je poduzeo tijelo koje provodi nadzor nad pružateljem javnih usluga. S obzirom na to da vodi individualni 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 povrijedio pravno potrošača. Prema čl. 114, ZZP-a, ako utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan, sud će odlukom: 1. utvrditi povjeru 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 ubude. U obrazloženju konačnog prijedloga ZZP-a izneseno je stajalište da sud mora donijeti presudu koja sadrži sva tri elemenata. Međutim, građani svoje eventualne kompenzacijske zahtjeve mogu realizirati tek u individualnim panarnicama, koje trebaju uslijediti nakon pravomocnog 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 konkretno kompenzacijske zaštite koja se ostvaruje tužbom građanina (potrošača) pojedinacno, ovlaštenog da se pozove na sud rješujući presude. Osnova njegova potraživanja ne bi trebala biti upitna; u okviru pojedinačnog postupka raspravljaj se će se o pojedinostima njega 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 upravno-pravni put, u okviru kojeg može doći do oglednog spora, za potrošač protiv pružatelja javnih usluga mogao biti znatno djelotvorniji, sve dok se i u parničnom postupku, nekim eventualnim budućim izmjenama ne bude intervensiralo uvođenjem ogledne panarnice kao načinom rješavanja većeg broja istovršnih sporova na jedinstven način. Time se, naravno, pridonosi jedinstvenoj primjeni prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, čime otpada i potreba za izjavljivanjem tzv. izvanredne revizije iz čl. 382. st. 2. ZZP-a, u uvjetima kada je njezin izjavljivanje dopušteno i moguće. Ogledni se 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 slučaj za mnogo od njih potpuno nerealno očekivati podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interes. Upravni spor pokrće sam potrošač, a sud ima

45 Konačni prijedlog ZZP-a od 24. veljače 2014, PZE 630.

46 Zakon o zaštiti potrošača (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 2/2006), u daljnjem tekstu ZZP BiH.

pred nadležnim sudom i c) pokretati postupak pred nadležnim sudom u slučajevima
za nanesene kollektivnom interesu potrošača (čl. 103. ZZP-a BiH),
I ZZP BiH, poput hrvatskog ZZP-a, posebno ureduje dijelove koji tematiziraju eko-
nomike 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 gospodarsku područja odnosi
se na područje ekonomskih usluga od općeg interesa, posebice na područje
telekomunikacija. U izvješću se ističe da je institucija pučkog pravobranitelja, u skladu
s europskim direktivama, pravnim okvirom i unutarnjom organizacijom, uspostavljena
like pseudo, zaštiti kolektivnih interesa potrošača. Ipak, iako je glavni zadatak pučkog
pravobranitelja zaštititi kolektivnih, a ne pojedinačnih interesa potrošača, on je,
koji se stalnim priljevima žalbi i zahtjeva za postupanje potrošača te zbog problema
predmetnih žalbi, odnosno činjenice da se one uzakrižavaju na učestalom i sveobuhvatno kršenja
potrošačkih prava, koja sve više dobivaju karakter ustanovljene prakse pružatelja usluga od
općeg interesa, a ne iznimnih, sporadičnih povreda, prisiljen postupati po
predmetnim žalbama te donositi pojedinačne odluke nakon niza procesnih radnja.
Radi zaštite kolektivnih prava potrošača, pučki je pravobranitelj na temelju ovla-
štenja propisanih čl. 103. i 104. ZZP-a BiH u svibnju 2012. godine izdao Instrukciju
za prestanak provođenja aktivnosti koje su u suprotnosti s potrošačkom legislati-
vom u postupku raskida ugovora o telekomunikacijskim uslugama. Predmetna je
instrukcija bila rezultat aktivnosti i mjera koje je pučki pravobranitelj poduzeo na
kanoni donošenja Posebnog izvješća o telekomunikacijskom sektoru (1) kojim je obuhva-
ten pregled činjeničnog stanja, važećih propisa potrošačke legislative. Po službenoj
dužnosti poduzele su određene istražne radnje u kojima je utvrđeno da je bio osno-
van velik broj prigovora koji su potrošači upućivali, a koji su se odnosili na neosno-
vano 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 poslovnom pravcu suprotstavljeno načelom poštovanja i savjesnosti i dobrim
poslovnim običajima. Iako je pučki pravobranitelj telekomunikacijskim operatorima i
Regulatornoj agenciji za komunikacije BiH (2) izdao više preporuka kojih je cilj bio
otkrivanje povreda potrošačkih prava te je izdao instrukciju, i nakon tih aktivnosti
telekomunikacijski operatori i RAK nastavili su s kršenjem odredbi ZZP-a.
U studenju 2012. pučki pravobranitelj podnosi tužbu Općinskom sudu u Mo-
staru protiv društva JP HT Eronet d.d. Mostar radi prestanka provođenja aktivnosti
suprotstavljenoj 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 na-
rediti prestanak bilo kakvog čina ili prakse koji su u suprotnosti s odredbama Zakon-
a ili drugih propisa koji štite zajedničkim interesima potrošača (čl. 120.), to se nije
dogodilo. Tek nakon slanja pozornica predsjedniku suda, zakazali su 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 pozvaо se na to, prema
Zakonu o sudovima FBiH (2), propisana nadležnost redovnih sudova, tj. prvostu-
panskih sudova, da postupa u građansko-pravnim odnosima i sporovima i trgovac-
ko-pravnim 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
predmetu tužbe kako bi upravnu stvar, pozivajući se na čl. 22. Zakona o komunikacij-
a BiH (3), prema kojem Agencija ima pravo pristupa informacijama u vezi s obraču-
nom 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
predvodi odredaba ZZP-a BiH (3).

98 Područje ekonomskih usluga od općeg interesa (130), financijskih usluga (19), građevinarstva (3),
turističkih i transportnih usluga (3), proizvodnje (9), osiguranja (1), komercijalnih usluga (65), Iz-
vješće 2014, str. 15. U usporedbi s Izvješćem iz 2011. godine je uveo u tvrdnji o sveobuhvatnom zajedničkom
potrošačkim interesima, a u Izvješćem iz 2013. su u svrhi suprotnosti eksplizitno bilo izraženo
nesloženje među područjima potrošačkih interesa, tj. izražen je smisao potrošačkih
interesa kao posebne kategorije.
99 Izvješće 2014, str. 15.
100 Podnošenje zaštite kolektivnih interesa potrošača u slučajevima 01.12.2011./2012.07.11. (11. rujna 2011. (Službeni
glasnik BiH 74/11).
je sud u studenom 2014. donio rješenje kojim se žalba prihvaća, osposteno rješenje ukida i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje.56

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 novodno povrijedena potrošačka prava protiv pružatelja javne usluge (HT-a), iako pravomoćno okončan, još je uvijek neizvjestan, jer je protiv odluke drugoistupanjskog suda izjavljen revizija. S druge strane, u BiH središnju ulogu u zaštitu 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 pokreći postupak kolektivne pravne zaštite, što mu je, u slučaju pokretanja postupka kolektivne pravne zaštite potrošača, osporavao Općinski sud u Mostaru.

Za razliku od hrvatske udružene tužbe, prema kojoj se kolektivna pravna zaštita potrošača ostvaruje pružanjem apstraktno pravne zaštite, bez mogućnosti da se u tom postupku raspravlja i o kompenzacijama zahtjevima pojedinačnih potrošača, tužba za zaštitu kolektivnih interesa prema ZZZP BiH ima kompenzacijski karakter jer pučki pravobranitelj za zaštitu potrošača u BiH pokreće postupak pred nadležnim sudom u slučajevima za naknadu štete nanesene 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 nanesene kolektivnom interesu potrošača, nije jasno na koji će se način iznos te štete utvrditi i kome će se on dosuditi te u kojem 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 izrjekom ne propisuju je li kolektivna pravna zaštita protiv pružatelja javnih usluga dopuštena. Međutim, neovisno o tome što zakoni izrjekom ne uređuju to pitanje, postoje brojni argumenti koji idu u prilog mogućnosti korištenja kolektivne pravne zaštite potrošača protiv pružatelja javnih usluga.

Ako ukratko rekapitaliziramo rješenja hrvatskog ZZZP-a, potrošači mogu sudski postupak pokrenuti tek nakon što su iscrpili određena sredstva koja im stoji na raspolaganju (prigovor i eventualno reklamacija) i(ili) postupak prema odredbama ZUP-a (eventualno ZUS-a). Međutim, postupak kolektivne pravne zaštite pokreće se tek nakon proteka zakonom propisanog roka od dana podnošenja pisnog prigovora trgovcu ako su povrijedene odredene 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 nepoštovanja potrošačkih prava u BiH, gdje se pučkom pravobranitelju, bez obzira na njegovu zakonom izrjekom propisanu ovlast da pokreće postupak pred sudom i postupak za naknadu štete nanesene kolektivnom interesu potrošača, pravo na pokretanje tog postupka pred sudom osporavalo, neovisno o tome što je pokretanje sudskog postupka prethodilo postupak prigovora telekomunikacijskom operatoru i RAK-u, čak i u nekoliko novijih pokušaja.

Nakon što drugo reći ne mogu da se čini da je, s obzirom na pitanje koje se u postupku pred bosanskohercegovačkim sudovima pojavilo, ali i moguće različite interpretacije hrvatskog ZZZP-a, uputno dati odgovor na pitanje je li kolektivna pravna zaštita protiv pružatelja javnih usluga dopuštena kako bi gradani znali na koji su način ovlašteni štititi svoja potrošačka prava.

Predsjedatelj: Zahvaljujem kolegicu 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 može dobiti kolektivne pravne zaštite, može – ne može, hoće – neće ili ovakva nesigurnost, kao što smo se vidjeli na primjeru Bosne i Hercegovine, nije prihvatljiva. To je upravo paradoxalno. Dopuštiti takvu zaštitu protiv malog trgovca koji je prodao nekome nešto što vrijedi 200 kuna, a biti nesiguran je li ona dopuštena prema monopolisti koja sklapa dakek 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 suvremenim teškoćama za uspostavu na pravilu manje iznose koje bi mogao potraživati od druge ugovorne strane. Odgovor u pogledu kolektivne pravne zaštite mora biti jasan i jednoznačan, a da se čaka konačan stav sudova, što traje godinama. Hvala vam, kolegice Maganić, na razmišljanju koje bi trebalo pridonijeti zauzimanju ispravnog stajališta o tom pitanju.

56 Izvješće 2014., str. 22-23.