

# ZAŠTITA POTROŠAČA U REPUBLICI HRVATSKOJ U KONTEKSTU HARMONIZACIJE S PRAVNOM STEČEVINOM EUROPSKE UNIJE

Josipa Salač, Jelena Uzelac

**SAŽETAK** Pravo zaštite potrošača, kao novo područje prava, u hrvatskom se pravnom poretku počinje intenzivno razvijati radi pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Europska unija svojim direktivama regulira ovo područje zbog osiguravanja pravilnog funkcioniranja zajedničkog unutarnjeg tržišta u cilju da potrošačima u svim zemljama članicama osigura jednak stupanj zaštite jer među nacionalnim pravima postoje velike razlike. Zakonske odredbe kojima se u hrvatsko pravo zaštite potrošača preuzima europska stečevina sadržane su prvenstveno u *Zakonu o zaštiti potrošača* koji je donesen 2014. godine, ali i u *Zakonu o obveznim odnosima* te u brojnim drugim potrošačkim i nepotrošačkim propisima. Posljednjih desetak godina postignut je visok stupanj usklađenosti s europskim *acquisom* koji se odnosi na potrošače, ali on tu ne staje jer se ta materija na europskoj razini jako brzo razvija i bit će potrebne daljnje i sve češće izmjene i dopune propisa. Ipak, u procesu usklađivanja učinjeni su i brojni propusti koji su rezultirali neusuglašenosti potrošačkih odredaba u različitim propisima. Mnogobrojnost, nesistematiziranost i neusuglašenost pravnih izvora, kao i njihovo stalno mijenjanje, otežavaju primjenu širokog potrošačkog prava jer se zahtijeva njegovo dublje poznavanje. Pravilima o zaštiti potrošača nastoji se osigurati njihov bolji položaj na tržištu u odnosu na trgovca jer su slabija strana. Uobičajeno je da trgovci unaprijed kreiraju ugovore sa standardiziranim sadržajem te ih takve nude potrošačima, a mnoge su od tih formuliranih odredbi nepoštene. Prisutna je izrazita neravnopravnost potrošača u odnosu na trgovca, koji ili mora prihvatiti takve odredbe zbog monopolskog položaja trgovca ili čak nije ni svjestan da ih prihvaća, jer mu trgovac namjerno ne skreće pažnju na njih. Najčešće se nepoštene klauzule nalaze u adhezijskim ugovorima ili općim uvjetima poslovanja na koje potrošač ne može utjecati. Prava potrošača krše se i nepoštenim poslovnim praksama trgovaca koje idu od lažnog oglašavanja pa sve do potpunog neuvažavanja potrošača kad želi reklamirati manjkavi proizvod ili raskinuti ugovor. Materijalnopravnim i postupovnim zakonskim odredbama nastoji se spriječiti nesavjesno postupanje trgovaca i poboljšati položaj potrošača.

**KLJUČNE RIJEČI:** *potrošačko pravo, EU direktive, Zakon o zaštiti potrošača, neravnopravna trgovca i potrošača, nepošteno i nesavjesno postupanje, zaštita potrošača*

**JEL:** D18, K23, K42

## 1. UVOD

Svi mi kao potrošači svakodnevno konzumiramo robu široke potrošnje: hranu, odjeću, stambeni prostor, prijevoz, obrazovanje, razne usluge i drugo. Kao potrošači imamo bitan utjecaj na kretanje roba i usluga na tržištu te, posljedično, na same poslovne subjekte – trgovce, kao i na gospodarstvo u cjelini. Globalizacijom se brišu granice među državama pa je taj utjecaj još i veći, može se reći, na cijelo svjetsko gospodarstvo. Potrošač je taj koji u slobodnim tržišnim uvjetima određuje koje i kakve proizvode treba i želi. Tvrtke su toga svjesne pa su suvremene marketinške koncepcije usmjerene prvenstveno na to da zadovolje želje kupaca i sve ih više uvažavaju. Međutim, unatoč tim dobrim tendencijama, postoje i tamni primjeri trgovačkih praksi koje su neetične i/ili ilegalne, a sve radi što većeg profita. Te prakse obuhvaćaju zavaravajuće oglašavanje, propuste u kvaliteti i sigurnosti proizvoda, lažna jamstva, netočne deklaracije na proizvodima, zavaravanje tijekom akcija, sniženja i rasprodaja itd. Posebno su „teške“ povrede potrošača nametanjem nepoštenih odredbi u ugovore, namjerno neupoznavanje kupaca s tim odredbama ili bilo kakvo iskorištavanje njihova slabijeg položaja na tržištu provođenjem zavaravajućih i agresivnih poslovnih praksi ili neispunjavanjem obveza trgovaca u vezi s njihovom odgovornošću za nedostatke proizvoda i usluga. Zbog težine posljedica zadnje navedenih povreda u ovome se radu posebna pažnja posvećuje upravo njima. Cilj je ovoga rada u osnovnim crtama prikazati sustav zaštite potrošača u Hrvatskoj, ali i šire, u okviru Europske unije koja to područje intenzivno razvija. Prvo će se dati pregled osnovnih pojmova vezanih uz pravo zaštite potrošača, kao pravo kojim se štite njihova temeljna ljudska prava i ekonomski interesi na tržištu s obzirom na to da su oni slabija strana od trgovaca. Zatim će se prikazati razvoj potrošačkog prava u svijetu, posebno u okviru Europske unije kojoj pripadamo, te njegov razvoj u Hrvatskoj, koji je započeo preuzimanjem brojnih europskih smjernica koje sadrže pravila za zaštitu potrošača, uključujući i način na koji je to izvršeno. Na kraju se daje prikaz procesnopravnih instrumenata koje potrošači imaju na izbor kako bi osigurali da im se zaštita predviđena propisima zaista ostvari.

## 2. OSNOVNI POJMOVI

### 2.1. Potrošački ugovor

Potrošač je fizička osoba koja kupuje robe i usluge od trgovaca na tržištu za svoje privatne svrhe, odnosno za osobne ili obiteljske potrebe zbog krajnje potrošnje. Potrošački ugovor je, prema tome, ugovor između trgovca (prodavatelja) koji djeluje u okviru svoje gospodarske ili profesionalne djelatnosti (kao prodavatelj) i osobe koja djeluje privatno, za sebe, izvan svoje gospodarske ili profesionalne djelatnosti (kao kupac).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Klarić, P.; Vedriš, M.: Građansko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2009. (dalje u tekstu: Klarić GP), str. 417.

## 2.2. Sklapanje potrošačkih ugovora

Pravo zaštite potrošača izniklo je iz građanskog obveznog prava. U skladu s građansko-pravnim načelom dispozitivnosti ili stranačke autonomije (sloboda ugovaranja)<sup>2</sup>, ugovor je prvi i najvažniji izvor potrošačkog ugovornog prava. Temeljno je pravilo ugovornih odnosa da je ugovor zakon za stranke<sup>3</sup>, tj. za stranke vrijedi ono što si same dogovore. Međutim, sloboda ugovaranja nije neograničena. Granice autonomije određuje čl. 2. *Zakona o obveznim odnosima* (dalje u tekstu: ZOO), a to su: *Ustav RH*, prisilni propisi<sup>4</sup> i moral društva. Dakle, ugovaratelji mogu dogovoriti što god žele, pod uvjetom da time ne krše odredbe Ustava, prisilne propise ili moral.

Sloboda ugovaranja obuhvaća slobodu sklapanja ugovora i slobodu kreiranja sadržaja ugovora, tj. određivanje uvjeta ispunjenja ugovornih obveza.<sup>5</sup> Građansko pravo podrazumijeva ravnopravnost subjekata ugovora u tome (čl. 3. ZOO-a). Međutim, u praksi nije uvijek jednostavno provesti načelo ravnopravnosti stranaka, osobito ako je jedna strana u tom odnosu „slabija“, kao što je potrošač u odnosu na trgovca, zbog čega je i nastala potreba njegove dodatne zaštite. Da bi se to razjasnilo, potrebno je reći nešto više o samom načinu sklapanja potrošačkih ugovora.

Trgovci svakodnevno s brojnim potrošačima sklapaju velik broj ugovora koji su sadržajem isti i bilo bi jako nepraktično za svakog pojedinog potrošača kreirati poseban ugovor. Da bi se promet olakšao i ubrzao, trgovci unaprijed izrađuju i objavljuju svoje poslovne uvjete pod kojima nude sklapanje ugovora. Te opće ili stalne ponude nacrti su sadržaja budućih ugovora upućeni neodređenom broju osoba.<sup>6</sup> U prometu se zbog toga i razvilo tzv. formularno pravo kod kojeg stranke sklapaju ugovor upotrebom već unaprijed pripremljenih obrazaca ugovora.<sup>7</sup> U praksi su se razvile razne vrste formularnih ugovora, a najpoznatiji su adhezijski ugovori, tipski ugovori te opći uvjeti poslovanja.

Kod adhezijskog sklapanja ugovora (ugovor po pristupu) jedna strana (ponuditelj) unaprijed utvrđuje i objavljuje svoje uvjete poslovanja, a ugovor nastaje kada druga strana prihvati tu i takvu ponudu. Druga strana mora ponudene uvjete u cijelosti prihvatiti ako želi ugovor jer ponuditelj ne dopušta nikakve izmjene,<sup>8</sup> po načelu uzmi ili ostavi.<sup>9</sup> Ovdje sadržaj ugovora diktira gospodarski i stručno jača strana i zato se razvilo pravo koje

<sup>2</sup> Ono znači da građansko-pravni odnos nastaje, prestaje i mijenja se voljom pravnih subjekata. Klarić GP, str. 8.

<sup>3</sup> Tomljenović, V. (2010) Nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima, <http://www.pravri.hr/hr/studij/postlijediplomski/PEI/nepostene.pdf>, pristup: 28.02.2014. (dalje u tekstu: Tomljenović ppt).

<sup>4</sup> Prisilni ili kogentni propisi su oni propisi koje svi adresati moraju poštivati i ne mogu svojom voljom ugovoriti drugačije. Mintas Hodak, LJ.: Osnove trgovačkog prava, Mate, Zagreb, 2010. (dalje u tekstu: Hodak TP), str. 404.

<sup>5</sup> Tomljenović ppt.

<sup>6</sup> Klarić GP, str. 407.

<sup>7</sup> Hodak TP, str. 404.

<sup>8</sup> Klarić GP, str. 406, 407.

<sup>9</sup> Tomljenović ppt.

štiti slabiju stranu, a to su potrošači. Najveća opasnost za njih u praksi je prihvaćanje tih uvjeta bez upoznavanja ili razumijevanja. Tipiski ili standardni ugovori također podrazumijevaju gotov formular ugovora, ali kod njih ponuditelj načelno dopušta i odstupanje od predloženih poslovnih uvjeta<sup>10</sup> pa druga strana ima mogućnost utjecati na predloženi sadržaj ugovora.

Opći uvjeti poslovanja predstavljaju listu ugovornih odredbi koje strane prihvaćaju ili tako da unose pojedine klauzule u svoje ugovore ili da se na određene klauzule samo pozovu.<sup>11</sup> Opći uvjeti ugovora, kako ih ZOO naziva, definirani su člankom 295. st. 1. ZOO-a. To su odredbe sastavljene za veći broj ugovora koje jedna ugovorna strana (sastavljač) predlaže drugoj prije ili u trenutku sklapanja ugovora. One mogu biti sadržane u posebnom formularu koji se prilaže osnovnom ugovoru ili se u osnovnom ugovoru može pozivati na opće uvjete koji postoje odvojeno u formularnom obliku.<sup>12</sup> Opći uvjeti ugovora sastavni su dio ugovora i tako se trebaju i tumačiti, što znači da u slučaju kad neku situaciju ugovor nije posebno riješio, a opći uvjeti sadrže rješenje, primjenjuje se rješenje iz općih uvjeta.<sup>13</sup> Drukčije je kad za istu situaciju ugovor i opći uvjeti daju različita rješenja. ZOO određuje da su opći uvjeti ugovora dopuna posebnim pogodbama utvrđenim među strankama u istom ugovoru i jednako obvezujući kao i posebne pogodbe (čl. 295. st. 2. ZOO-a), ali ako dođe do nesuglasja općih uvjeta i posebnih pogodbi, onda jaču snagu imaju posebne pogodbe (čl. 295. st. 3. ZOO-a). Na kraju, čl. 295. ZOO-a u stavku 3. i 4. postavlja i dva važna zahtjeva: prvi je da se opći uvjeti ugovora moraju objaviti na uobičajeni način, što znači da moraju biti postavljeni na internetskim stranicama trgovca, ili u poslovnim prostorijama ili na poleđini ugovora, na oglasnoj ploči, u novinama i sl.; drugi zahtjev je da opći uvjeti obvezuju stranku ugovora samo ako su joj bili poznati ili morali biti poznati u vrijeme sklapanja ugovora. Dakle, ili se traži dokaz da je strana znala za sadržaj općih uvjeta ili da je postojalo dovoljno okolnosti koje bi je uputile na postojanje općih uvjeta, ali ih je ona unatoč tome zanemarila.<sup>14</sup> Od pristupnika se traži razumna pažnja pri zaključenju ugovora, a od sastavljača da učini sve što je razumno potrebno da bi drugu stranu upoznao s općim uvjetima.<sup>15</sup> Budući da opći uvjeti ugovora potencijalno pružaju veliku mogućnost zloupotrebe, zakonodavac je spriječio takvu mogućnost propisujući koje su odredbe općih uvjeta ništetne. Zanimljivo je da su pritom u ZOO za ništetnost općih uvjeta svih ugovora preuzete iste odredbe europske smjernice o nepoštenosti odredbi potrošačkih ugovora i njihovoj posljedičnoj ništetnosti.<sup>16</sup> To je još jedan primjer širenja potrošačkih pravila na nepotrošačke ugovore o čemu će više riječi biti kasnije u tekstu.

<sup>10</sup> Klarić GP, str. 407.

<sup>11</sup> Klarić GP, str. 407.

<sup>12</sup> Hodak TP, str. 405.

<sup>13</sup> Hodak TP, str. 406.

<sup>14</sup> Hodak TP, str. 407.

<sup>15</sup> Tomljenović ppt.

<sup>16</sup> Vidi čl. 296. ZOO-a.

Standardni su ugovori pravilo u svakodnevnim potrošačkim transakcijama i zato je zaštita potrošača prvenstveno usmjerena na procjenu dopuštenosti postavljenih uvjeta ugovora od strane trgovaca. U praksi se kao glavni problem pojavljuje to da potrošač uopće nije upoznat s ugovornim odredbama jer ih ne čita ili nije upućen na njih, a ako i jest upoznat, vrlo je upitno može li ih uopće mijenjati iako bi trebao biti ravnopravna strana u odnosu. Ono što je stvarno rezultat sporazumne volje trgovca i potrošača je predmet ugovora (roba ili usluga) i cijena. Ostale ugovorne odredbe najčešće ostaju nedorečene, nepoznate i zapravo nisu donesene zajedničkom voljom, već voljom samo jedne strane.<sup>17</sup> Zbog tih razloga nepoštene odredbe potrošačkih ugovora bit će jedna od glavnih tema ovog rada.

### 2.3. Pravo zaštite potrošača

Pravo zaštite potrošača predstavlja skup pravnih propisa vezanih za potrošače. Iako još uvijek formalno nema status grane prava već se izučava u okviru građanskog prava iz kojeg je izniklo, može se očekivati da će se u budućnosti, a s obzirom na veliku posebnost ovog područja te razvoj zakonodavstva i pravne prakse, razviti u samostalnu pravnu granu.<sup>18</sup>

## 3. POVIJESNI RAZVOJ POTROŠAČKOG PRAVA

Prve odredbe kojima su se štitili interesi potrošača pojavljuju se već krajem 19. i u prvoj polovici 20. stoljeća u pojedinim propisima nekih razvijenijih europskih država, kao što je primjerice njemački zakon iz 1894. godine koji obvezuje prodavača da vrati sve novčane rate kupca u slučaju nepridržavanja ugovora ili nizozemski *Trgovački zakon* iz 1935. godine koji se odnosi na sigurnost proizvoda i zdravlje potrošača.<sup>19</sup> U SAD-u 1905. g. incident u mesnoj industriji potaknuo je žestoke reakcije potrošača koji su počeli zahtijevati pojačanu kontrolu, što je rezultiralo donošenjem *Zakona o kontroli mesa* te osnivanjem Agencije za kontrolu i označavanje lijekova i hrane te Federalne trgovinske komisije.<sup>20</sup>

Zaštita potrošača kao organizirani pokret građana, tzv. konzumerizam, pojavila se u razvijenim tržišnim gospodarstvima<sup>21</sup> kao reakcija na probleme s kojima su se potrošači susretali, a to su bili: nesigurni proizvodi, neodgovarajuće usluge i servisiranje, neuvažavanje i nerješavanje njihovih žalbi i reklamacija, netočno označavanje proizvoda, zloupotreba propagande, posebno u vezi s djecom, neistinito i lažno informiranje potrošača,

<sup>17</sup> Tomljenović ppt.

<sup>18</sup> Tako Zlatović 2009, str. 7.

<sup>19</sup> Mintas Hodak, LJ.: Pravno okružje poslovanja, Mate, Zagreb, 2010. (dalje u tekstu: Mintas 2010.), str. 334.

<sup>20</sup> Mintas 2010, str. 327, 328.

<sup>21</sup> Mintas 2010, str. 323.

obmanjujuće trgovačke prakse i dr.<sup>22</sup> Povezivanje i organiziranje potrošača bio je jedini način da potrošač, koji kao pojedinac nije dovoljno utjecajan, dođe u ravnopravan odnos s moćnim tvrtkama. Potrošači su počeli tražiti zaštitu svojih prava u odnosu na proizvođače i posrednike: pravo na informaciju, na zaštitu zdravlja, na slobodu izbora proizvoda i na sigurnost konzumiranja proizvoda i usluga.

Proces je ispočetka bio intenzivniji u SAD-u s obzirom na to da su tamo potrošači bili organiziraniji pa je 60-ih godina prošlog stoljeća donesen niz akata za zaštitu potrošača, primjerice *Odluka o stavljanju vidljivih upozorenja o štetnosti pušenja na pakiranja cigareta* (1965.), *Odluka o poštenom pakiranju i označavanju proizvoda da se spriječi lažno označavanje proizvoda* (1966.), *Odluka o zaštiti djece kojom se dopušta da Federalna trgovinska komisija povuče s tržišta proizvode koji su opasni za djecu* (1966.), *Odluka o poštenom posuđivanju novca koja je trebala regulirati potrošačko kreditiranje* (1968.). Također, 1962. g. usvojena je *Deklaracija o osnovnim pravima potrošača*, tzv. *Kennedy deklaracija*. Formirale su se i specijalizirane agencije i komisije u cilju zaštite interesa potrošača. Međutim, najvažniji iskorak u zaštiti potrošača predstavlja *Zakon o pravima potrošača* koji je američki Kongres usvojio 1972. On proklamira četiri osnovna prava potrošača: pravo na sigurnost, pravo na informaciju, pravo na izbor te pravo da se čuje i uvažava potrošačeva riječ.<sup>23</sup> Temeljem tog zakona u SAD-u je osnovana Savezna komisija za sigurnost potrošačke robe (*FTC – Federal Trade Commission*) koja je nadležna za zaštitu potrošača.<sup>24</sup>

### 3.1. Europska politika zaštite potrošača

U Europi se pokret za zaštitu potrošača javlja nakon Drugog svjetskog rata, kada su osnovane i prve organizacije za zaštitu potrošača, a 60-ih i 70-ih donose se prvi nacionalni zakoni o zaštiti potrošača. Zaštita je usmjerena na sigurnost i pouzdanost proizvoda, varljive reklame, akviziterske prodaje, povjerenje potrošača i pravednost ugovora.<sup>25</sup> Brojne države počele su donositi svoje nacionalne zakone potaknute *Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih naroda o zaštiti potrošača* iz 1985. g. Sve je to bilo rezultat spoznaje kako je u poslovnim transakcijama na tržištu nužno zaštititi gospodarski slabiju stranu, potrošača, i to ne samo legislativom nego i formiranjem specijalnih institucija koje će poučavati i izvještavati potrošače te štititi njihova prava.<sup>26</sup> No zaštita potrošača intenzivno se počela razvijati tek u okviru djelovanja Europske unije.<sup>27</sup>

Europska unija postavila je temelje zaštiti potrošača donijevši 1973. *Europsku povelju o informiranju i zaštiti potrošača*. Ona je postavila sljedeća potrošačka prava: pravo na zaštitu gospodarskih interesa, pravo na zaštitu od opasnosti po život, zdravlje i imovinu

<sup>22</sup> Mintas 2010, str. 328, 330.

<sup>23</sup> Mintas 2010, str. 328, 329.

<sup>24</sup> Zlatović, D.: *Nepošteno tržišno natjecanje i poslovna praksa*, Organizator, Zagreb, 2009. (dalje u tekstu: Zlatović 2009), str. 7.

<sup>25</sup> Mintas 2010, str. 334.

<sup>26</sup> Zlatović 2009, str. 7.

<sup>27</sup> Mintas 2010, str. 334.

prilikom stjecanja proizvoda i usluga na tržištu, pravo na pravnu zaštitu i potporu države, pravo na obavještanje i pouku potrošača i pravo na udruživanje sa svrhom zaštite njihovih interesa, pravo na predstavljanje u tijelima koja odlučuju o stvarima od interesa za potrošače.<sup>28</sup> Vijeće Europe 1975. prihvaća *Rezoluciju o preliminarnom programu Europske ekonomske zajednice za zaštitu potrošača i politiku informiranja* koja uključuje pet osnovnih prava potrošača: pravo na zaštitu zdravlja i sigurnost, pravo na zaštitu ekonomskih interesa, pravo na informiranje i obrazovanje, pravo na naknadu i pravni lijek te pravo na predstavljanje.<sup>29</sup> To su prve formalne odrednice iz kojih će se razviti bogato europsko zakonodavstvo zaštite potrošača.

Instituti za zaštitu potrošača u EU-u zasnivaju se na *Ugovoru o Europskoj zajednici*, odnosno *Amsterdamskom ugovoru* iz 1997. (stupio na snagu 1999.), preciznije njegovu članku 153.<sup>30</sup> Ugovor o EZ-u obuhvaća temeljna prava potrošača: obaviještenost, obrazovanje i zastupljenost te je njime politika zaštite potrošača postala autonomna politika. Čl. 153. ovog Ugovora utvrđuje glavna načela zaštite potrošača: da Zajednica pridonosi zaštiti zdravlja, sigurnosti i gospodarskih interesa potrošača te promiče njihova prava na informiranje, obrazovanje i organiziranje, a radi zaštite njihovih interesa; da se zaštita njihovih interesa mora uzimati u obzir pri utvrđivanju i provedbi ostalih politika i aktivnosti Zajednice; da Zajednica ostvaruje te ciljeve usvajanjem zaštitnih mjera, a članice nisu spriječene uvesti i strože zaštitne mjere ako to žele, pod uvjetom da su u skladu s Ugovorom.<sup>31</sup> Osnovni pravni instrumenti kojima to EU radi su smjernice ili direktive.<sup>32</sup>

### 3.2. Hrvatski put i približavanje Europskoj uniji

Hrvatski potrošači, do prijelaza s planskog na tržišno gospodarstvo 90-ih godina prošlog stoljeća, nikad nisu bili organizirani u interesne skupine koje bi se bavile zaštitom njihovih interesa. Tek od osamostaljenja RH počinje se razvijati svijest o pravima potrošača. Međutim, to ne znači da nije bilo zakonskih odredbi koje su regulirale pojedine segmente položaja potrošača. One su bile razasute u nizu raznih zakona, prvenstveno u ZOO-u iz 1978. g., a zatim primjerice i u *Zakonu o trgovini*, *Zakonu o tržišnoj inspekciji*, *Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja* i sl. Bilo je i pozitivnih primjera nastojanja da se zaštite i informiraju hrvatski potrošači i da se javnost senzibilizira za probleme zaštite prava potrošača, kao npr. poseban način kontrole kvalitete i sigurnosti automobila koji je uveden 1997., zatim stroge kontrole prometa lijekova i medicinske opreme od strane Ministarstva zdravstva, istinito i potpuno označavanje svojstava proizvoda namijenjenih osobnoj higijeni, *Zakon o osiguranju štednih uloga* i sl. Prva Udruga za zaštitu potrošača

<sup>28</sup> Zlatović 2009, str. 8.

<sup>29</sup> Mintas 2010, str. 338.

<sup>30</sup> To je bivši članak 129.a *Ugovora iz Maastrichta* iz 1991. (stupio na snagu 1993.) koji uvodi zaštitu potrošača kao zasebnu politiku EU i interes o kojem treba voditi računa, ali *Amsterdamski ugovor* smatra se značajnijim u vezi s tim jer su njime potvrđena prava potrošača kao subjektivna prava. Tako Mintas 2010, str. 336. i 338. i Zlatović 2009, str. 8.

<sup>31</sup> Zlatović 2009, str. 9.

<sup>32</sup> Vidi *infra*.

osnovana je 1997. godine.<sup>33</sup> Ipak, intenzivan razvoj prava zaštite potrošača počinje tek u okviru približavanja RH Europskoj uniji.<sup>34</sup>

Može se reći da je RH relativno kasno prepoznala važnost ove problematike i zaštite svojih građana kao potrošača u vidu formalne zakonske zaštite. Prvi cjeloviti *Zakon o zaštiti potrošača*<sup>35</sup> (dalje u tekstu: ZZP) donesen je 2003. i predstavljao je zapravo početak preuzimanja europskih smjernica u hrvatski pravni sustav,<sup>36</sup> više kao obvezu na putu do članstva u EU nego kao sazrelu društveno-političku svijest o potrebi uvođenja normi ponašanja na ionako nedovoljno razvijenom tržištu. Zakon iz 2003. imao je svojih manjkavosti i nedorečenosti pa je zbog toga, kao i zbog daljnjeg razvoja europskog prava i potrebe nove harmonizacije,<sup>37</sup> donesen novi Zakon o zaštiti potrošača<sup>38</sup> 2007. koji je, uz šest izmjena i dopuna, bio na snazi sve do 8. travnja 2014. kada je stupio na snagu važeći Zakon o zaštiti potrošača.<sup>39</sup>

Put prema punopravnom članstvu u Europskoj uniji RH započela je 2000. g. Da bi se ispunili uvjeti za punopravno članstvo, moralo se osigurati tržišno gospodarstvo, vladavina prava te poštivanje ljudskih prava i demokratskih načela uz stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju. Integracija u EU zahtijeva puno legislativno usklađivanje domaćeg prava s europskim pravom te učinkovitu provedbu pravne stečevine Zajednice EU *acquisa*<sup>40</sup> putem odgovarajućih instrumenata.<sup>41</sup>

<sup>33</sup> Mintas 2010, str. 343, 344.

<sup>34</sup> Mintas 2010, str. 344, Zlatović 2009, str. 9., Mišćenić, E.: Usklađivanje prava zaštite potrošača u Republici Hrvatskoj, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. 4 br. 1/2013., str. 145 – 176, Zagreb, 2013. (dalje u tekstu: Mišćenić 2013), str. 1.

<sup>35</sup> *Zakon o zaštiti potrošača* (NN br. 96/03)

<sup>36</sup> Zlatović 2009, str. 9.

<sup>37</sup> Zlatović 2009, str. 9.

<sup>38</sup> *Zakon o zaštiti potrošača* (pročišćeni tekst, NN 79/07, 125/07, 79/09, 89/09, 133/09, 78/12, 56/13)

<sup>39</sup> *Zakon o zaštiti potrošača* (NN 41/14)

<sup>40</sup> *Acquis* (skraćeno od *acquis communautaire*), pravna stečevina Europske unije ili nasljeđe Zajednice, nesistematizirano je zakonodavstvo EU koje obvezuje države članice Europske unije, a sastoji se od velikog broja pravnih akata, ugovora, uredbi, smjernica, odluka, preporuka, mišljenja, međudržavnih ugovora i presuda Europskog suda. Dijeli se u tri područja: primarno zakonodavstvo (ugovori o osnivanju Zajednice i opća pravna načela), sekundarno zakonodavstvo (provedbeni propisi i akti koje donose institucije EU) te ostali izvori prava Unije (međunarodni sporazumi EU, konvencije, sporazumi između država članica, presude Suda Europskih zajednica i opća načela prava EU). *Acquis* dakle obuhvaća ne samo pravo u užem smislu nego i sadržaj te političke odrednice osnivačkih ugovora, zakonodavstvo usvojeno primjenom osnivačkih ugovora te presude Suda EZ, deklaracije i rezolucije, mjere zajedničke vanjske i sigurnosne politike, međunarodne ugovore koji obvezuju Zajednicu te ugovore među članicama u području djelovanja Unije. Kandidat za pristupanje mora usvojiti osnivačke ugovore i uskladiti svoje propise s *acquisom*. Zlatović 2009, str. 7 i 12.

<sup>41</sup> Zlatović 2009, str. 10, 11.



*Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju* (dalje u tekstu: SSP), koji je potpisan 29. listopada 2001.<sup>42</sup>, RH obvezala se svoje postojeće i buduće zakonodavstvo uskladiti s cjelokupnim *acquisom* Zajednice. To predstavlja opću obavezu usklađivanja prava iz čl. 69. st. 1. SSP-a. Posebna obveza inkorporiranja standarda EU za zaštitu potrošača proizlazi iz čl. 74. SSP-a.<sup>43</sup> Ta odredba propisuje da je učinkovita zaštita potrošača nužna kako bi se osiguralo primjereno funkcioniranje tržišnog gospodarstva, a da je za to potrebno osigurati nadzor nad tržištem i provedbu zakona kroz odgovarajuću upravnu infrastrukturu (od osposobljenosti državnih resora za prilagodbu standardima EU, preko obrazovanja kadrova u državnoj upravi i pravosuđu do osvijestene i obaviještene javnosti).<sup>44</sup> U tu se svrhu RH obvezala na usklađivanje zakonodavstva i prilagodbu zaštite potrošača u Hrvatskoj onoj koja je na snazi u Zajednici, zatim na politiku aktivne zaštite potrošača, uključujući veću informiranost i razvoj neovisnih organizacija te na učinkovitu pravnu zaštitu potrošača radi poboljšanja kakvoće potrošačke robe i održavanja odgovarajućih sigurnosnih standarda (čl. 74. SSP-a).<sup>45</sup>

Radi ostvarivanja tih obveza RH u svoje zakonodavstvo postupno preuzima europske smjernice o zaštiti potrošača. Smjernica je pravni akt EU koji obvezuje države članice u vezi s ciljem koji se njome želi postići, ali ostavlja im mogućnost da same odrede oblik i metode implementacije tog cilja.<sup>46</sup> Hrvatska se tako obvezala poduzeti nužne mjere da zajamči potrošačima onu razinu zaštite koja postoji u Uniji, uključujući učinkovita sredstva za provedbu tih prava, i to najkasnije u roku od tri godine od stupanja na snagu SSP-a.<sup>47</sup> Tako je već 2003. donesen prvi opći propis o zaštiti potrošača, ranije spomenuti ZZZP, čija primjena ipak ne smije utjecati na prava koja potrošači već imaju ili će tek dobiti nekim drugim zakonima.<sup>48</sup> Interesi potrošača štite se i brojnim drugim propisima koji uređuju različita prava potrošača, a to su, primjerice, *Zakon o trgovini*, *Zakon o državnom inspektoratu*, *Zakon o pošti*, *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, *Zakon o hrani*, *Zakon o predmetima opće uporabe*, *Zakon o energiji*, *Zakon o tržištu električne energije* i *Zakon o tržištu plina*, *Zakon o općoj sigurnosti proizvoda*, *Zakon o pravu na pristup informacijama*, *Zakon o zaštiti osobnih podataka*, *Zakon o genetski modificiranim organizmima*, *Zakon o kemikalijama*, *Zakon o otpadu* i drugi.

ZZP iz 2003. predstavlja opću politiku zaštite potrošača, a konkretna politika te zaštite u određenom razdoblju, izbor i opseg prioriternih poslova na području zaštite potrošača koji će se financirati iz državnog proračuna te nadležnosti subjekata uključenih

<sup>42</sup> *Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica*, NN MU br. 14/01

<sup>43</sup> Zlatović 2009, str. 11 i Miščenić 2013, str. 2.

<sup>44</sup> Zlatović 2009, str. 16.

<sup>45</sup> Zlatović 2009, str. 16 i Miščenić 2013, str. 2.

<sup>46</sup> Tako Zlatović 2009, str. 17 i Baretić, M.: *Nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima s posebnim osvrtom na ugovore banaka i osiguravajućih društava (I dio)*, *Suvremeno poduzetništvo* 12/2003., str. 135 – 143, Zagreb, 2003. (dalje u tekstu: Baretić 2003), str. 136.

<sup>47</sup> SSP je stupio na snagu u 1. veljače 2005. V. Objavu u NN br. 1/05.

<sup>48</sup> Čl. 2. st. 1. ZZZP-a.

u provođenje te politike razrađuju se *Nacionalnim programom zaštite potrošača* koji se donosi temeljem čl. 130. važećeg ZZZP-a.<sup>49</sup> Nacionalni program donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH za razdoblje od četiri godine (čl. 130. st. 2. ZZZP-a).

Kao što je već rečeno, do trenutka donošenja ZZZP-a 10. lipnja 2003. zaštita potrošača u RH nije bila sustavno uređena jedinstvenim propisom, nego su postojale brojne izdvojene norme u različitim posebnim propisima, kao što se još uvijek brojne odredbe o potrošačima nalaze u različitim zakonima. Najviše tih normi nalazilo se u *Zakonu o obveznim odnosima* iz 1978.<sup>50</sup> (dalje u tekstu: stari ZOO) pa je potrebno nešto više reći o tome zašto je hrvatski zakonodavac odlučio direktive preuzeti posebnim zakonom (*lex specialis*), a ne ZOO-om.

Prvenstveno, ZOO nije sadržavao posebne odredbe samo za zaštitu potrošača u ugovornim odnosima, već je potrošača štutio kao i svaku stranu ugovornog odnosa.<sup>51</sup> Takvo uređenje je u smislu zaštite potrošača problematično jer ZOO uređuje obveznopravne odnose između ravnopravnih stranaka, zaštita svake od ugovornih strana ustanovljava se na načelu njihove jednakosti te ne razlikuje kategorije potrošača i trgovaca. Međutim, potrošač je u prometnim odnosima ekonomski slabija strana i spoznalo se da mu je zato potrebno osigurati bolju zaštitu.<sup>52</sup> Sljedeći razlog za donošenje posebnog propisa bio je taj da se ne naruši sustavnost ZOO-a jer se on u skladu s monističkom teorijom primjenjuje na sve obvezne odnose građanskog prava, ali i na trgovačke ugovore.<sup>53</sup> Naime, EU direktive prvenstveno slijede ekonomski cilj uspostave unutarnjeg tržišta i zato znatno odstupaju od odredbi nacionalnog prava i često sadrže pravnički nedovoljno određene pojmove. Zakonodavac je želio sačuvati ZOO od čestih izmjena i uvođenja novih koncepata europskog privatnog prava koji bi se suprotstavljali tradicionalnim institutima i načelima građanskog prava.<sup>54</sup> Još je jedan razlog i tzv. prošireno preuzimanje EU direktiva,<sup>55</sup> koje se kasnije i dogodilo kod nas,<sup>56</sup> a koje onemogućava da se prepoznaju odredbe europskog podrijetla što otežava obvezu tumačenja direktiva u skladu s odredbama direktiva.<sup>57</sup> Iz svih tih razloga pristupilo se izradi posebnog zakona o zaštiti potrošača.

ZZZP-om iz 2003. tek počinje postupak implementacije europskih smjernica u ovom području jer je on predstavljao samo djelomično usklađenje s EU propisima s obzirom

<sup>49</sup> Zlatović 2009, str. 23,24.

<sup>50</sup> ZOO iz 1978. je u pravni sustav RH preuzet *Zakonom o preuzimanju Zakona o obveznim odnosima* 1991. (NN, br. 53/91).

<sup>51</sup> Mišćenić 2013, str. 2.

<sup>52</sup> Mlikotin Tomić, D.; Horak, H.; Šoljan, V.; Pecotić-Kaufman, J.: *Europsko tržišno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2006. (dalje u tekstu: Mlikotin Tomić 2006), str. 175.

<sup>53</sup> Mišćenić 2013, str. 3.

<sup>54</sup> Mišćenić 2013, str. 3.

<sup>55</sup> Proširena harmonizacija je slučaj kad se primjena direktive prilikom preuzimanja u nacionalno pravo proširi i na druge osobe ili na druge slične pravne odnose. Vidi Mišćenić 2013, str. 3.

<sup>56</sup> Vidi ništetnost općih uvjeta u ZOO-u, čl. 296.

<sup>57</sup> Mišćenić 2013, str. 3.

na to da nije preuzeo cjelokupan *acquis* iz materije zaštite potrošača, nego samo određene direktive.<sup>58</sup>

U međuvremenu, RH je 21. veljače 2003. podnijela zahtjev za članstvo u EU-u, a 20. travnja 2004. Europska komisija je donijela pozitivno mišljenje o tom zahtjevu (*avis*) te je u njemu ohrabrila Hrvatsku da nastavi usklađivanje s potrošačkim *acquisom*.<sup>59</sup> RH 18. lipnja 2004. stječe status kandidata za članstvo u EU-u, a 3. listopada 2005. otvoreni su pristupni pregovori za ulazak u EU-u.<sup>60</sup>

Radi daljnje harmonizacije zakonodavac se odlučio preuzeti određene EU direktive potrošačkog prava u novi ZOO<sup>61</sup> usvojen 2005. g. unatoč ranije navedenim razlozima protiv takvog rješenja. Time je ZOO postao drugi najvažniji zakon za zaštitu potrošača, a to potvrđuje i sam ZZP u st. 2. čl. 4. u kojem predviđa supsidijarnu primjenu ZOO-a kao *lex generalisa* na one odnose između potrošača i trgovca koji nisu uređeni ZZP-om.<sup>62</sup> Dakle, ako posebnim zakonima i ZZP-om kao *lex specialisom* neko pitanje nije uređeno ili nije drukčije određeno, na odnose između trgovaca i potrošača supsidijarno se primjenjuju obveznopravni propisi.

Iste 2005. godine donesen je prvi Nacionalni program zaštite potrošača za razdoblje 2005. – 2006.<sup>63</sup> kojim je ustanovljeno da je važeće potrošačko zakonodavstvo nepotpuno i manjkavo te je potrebno poboljšati ostvarenje temeljnih prava potrošača. Dodatni poticaj za promjene dogodio se otvaranjem pristupnih pregovora u listopadu 2005. jer je trebalo pripremiti pregovore za poglavlje 28. – Zaštita potrošača i zdravlja. Radna je skupina prvo trebala napraviti tzv. *screening*, analizirati i ocijeniti postojeću usklađenost domaćeg potrošačkog prava s europskim. Rezultati analize predstavljeni su Europskoj komisiji u lipnju 2006. Komisija je ustanovila da su ciljevi, zakoni i institucije potrošačkog prava uglavnom prilagođeni onima EU-a, ali je utvrdila i neke nedostatke, primjerice, da neke direktive još nisu preuzete u hrvatsko pravo, a neke koje su preuzete, manjkave su. Zbog toga se krenulo u izradu novog ZZP-a koji je stupio na snagu 8. kolovoza 2007. g. i koji je preuzeo do tada preostale direktive. Nedostatci u usuglašavanju ZOO-a s direktivama koje je preuzeo otklonjeni su izmjenama i dopunama ZOO-a 2008. Hrvatska je tada postigla „visok stupanj pravne usklađenosti“ s pravom potrošača EU, što je utvrdila i sama Komisija Izvješćem o napretku i Priopćenjem 2008. pa su pregovori o Poglavlju 28. tekli brže i lakše.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> Više o tim direktivama Mišćenić 2013, str. 3.

<sup>59</sup> Mišćenić 2013, str. 4.

<sup>60</sup> Zlatović 2009, str. 20.

<sup>61</sup> *Zakon o obveznim odnosima* (NN br. 35/05, 41/08, 125/11)

<sup>62</sup> Mišćenić 2013, str. 4.

<sup>63</sup> Prema ZZP-u iz 2003. Hrvatski sabor je na Vladin prijedlog trebao donositi Nacionalni program svake dvije godine, a trenutno važeći ZZP iz 2007. taj je rok produžio na četiri godine, no pitanje je koliko duži rok odgovara dinamičnom razvoju europskog potrošačkog prava. Tako Mišćenić 2013, str. 4.

<sup>64</sup> Mišćenić 2013, str. 4, 5.

EU je poticala razvoj sustava zaštite potrošača, njihova zdravlja, sigurnosti i gospodarskih interesa i financijskim sredstvima. U srpnju 2005. počela je operativna provedba Projekta EU CARDS 2002 – *Jačanje kapaciteta na području zaštite potrošača* i trajala je do veljače 2007. Korisnici projekta bili su Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Državni inspektorat te udruge za zaštitu potrošača. Potrošači kao krajnji korisnici ipak su profitirali kroz bolju informiranost o svojim pravima i pravnu zaštitu.<sup>65</sup>

Budući da se pravna zaštita potrošača u EU kontinuirano dopunjuje i proširuje na nova područja, razvoj te zaštite u Hrvatskoj nije stao nakon privremenog zatvaranja pregovora za Poglavlje 28. u studenom 2009.<sup>66</sup> Radi usklađivanja usvojeni su daljnji posebni zakoni, poput *Zakona o nedopuštenom oglašavanju*<sup>67</sup> i *Zakona o potrošačkom kreditiranju*<sup>68</sup>. Spomenuto je već ranije da primjena ZZP-a ne utječe na prava koja potrošači imaju na temelju tih drugih zakona.<sup>69</sup> Nakon uspješnog završetka pristupnih pregovora i potpisivanja Ugovora o pristupanju RH EU 9. prosinca 2011.<sup>70</sup> ZZP je doživio još dvije izmjene i dopune u cilju harmonizacije, a očekuje se da će se taj proces i intenzivirati nakon ulaska RH u EU-u 1. srpnja 2013. EU svojim propisima i sudskom praksom značajno utječe na nacionalna zakonodavstva da bi se unifikacijom nacionalnih prava uklonile prepreke na putu ostvarenja koncepta zajedničkog tržišta.

EU ne utječe na funkcioniranje zajedničkog tržišta samo zakonodavnim putem već i nekim drugim, nepravnim, sredstvima pa je u tom smislu zanimljivo spomenuti najnoviju inicijativu planiranu trenutnim Nacionalnim programom zaštite potrošača. Naime, hrvatski potrošači uglavnom kupuju na domaćem tržištu. Razvoj interneta i sve popularnija *on line* kupnja, trebala bi doprinijeti povećanju trgovanja na zajedničkom tržištu, ali to je moguće jedino ako se potrošači osjećaju sigurnima u zajedničko tržište u smislu da mogu ostvarivati svoja potrošačka prava. Zato Nacionalni program zaštite potrošača za razdoblje od 2013. do 2016. godine<sup>71</sup> predviđa i osnivanje Europskog potrošačkog centra u Republici Hrvatskoj, prema preporuci Europske komisije, koji bi djelovao u području rješavanja prekograničnih sporova te u području informiranja i savjetovanja potrošača. Danas se Mreža europskih potrošačkih centara sastoji od 29 europskih potrošačkih koji zajedno surađuju tako da osiguravaju potrošačima besplatne informacije o prekograničnoj kupovini te im pomažu i u rješavanju prekograničnih pritužbi i sporova. Europska komisija u pravilu osigurava sufinanciranje rada novog centra u iznosu od 70 %. Europski potrošački centar RH bit će dio Mreže europskih potrošačkih centara i surađivat će s potrošačkim centrima ostalih država članica Europske unije. Naide li potrošač ipak na određeni problem pri kupovini proizvoda ili usluge u nekoj od država članica EU, svoju pritužbu moći će podnijeti telefonom ili na službenoj internetskoj stranici Europskog

<sup>65</sup> Zlatović 2009, str. 24.

<sup>66</sup> Mišćenić 2013, str. 5.

<sup>67</sup> *Zakon o nedopuštenom oglašavanju* (NN br. 43/09)

<sup>68</sup> *Zakon o potrošačkom kreditiranju* (NN br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13 i 09/15)

<sup>69</sup> Čl. 4. st. 2. ZZP-a.

<sup>70</sup> Mišćenić 2013, str. 5 i 6.

<sup>71</sup> *Nacionalni program zaštite potrošača za razdoblje od 2013. do 2016. godine* (NN br. 90/13)

potrošačkog centra RH. Nakon toga djelatnici Centra RH uspostaviti će kontakt s nadležnim europskim potrošačkim centrom zemlje u kojoj je potrošač naišao na problem, koji dalje preuzima rješavanje i povratno izvještava hrvatski centar, a on potrošača. Edukacija potrošača također je jedna od aktivnosti koje provode Europski potrošački centri. Njihove internetske stranice pružaju potrošačima na nacionalnom i engleskom jeziku najnovije informacije vezane uz izmjene zakona i drugih propisa na području zaštite potrošača na razini Europske unije, ali i u nacionalnom zakonodavstvu.

## 4. STRUKTURA ZAKONA O ZAŠTITI POTROŠAČA

Dio I. sadrži *Temeljne odredbe* (čl. 1. – 5.). Tako čl. 1. ZZZP-a proklamira svrhu i sadržaj ovog zakona, a to je uređenje zaštite osnovnih prava potrošača pri kupnji proizvoda i usluga i pri drugim oblicima stjecanja proizvoda i usluga na tržištu. Isti članak zatim nabroja šest osnovnih prava potrošača: 1. pravo na zaštitu ekonomskih interesa potrošača, 2. pravo na zaštitu od opasnosti po život, zdravlje i imovinu, 3. pravo na pravnu zaštitu potrošača, 4. pravo na informiranje i izobrazbu potrošača, 5. pravo na udruživanje potrošača sa svrhom zaštite njihovih interesa te 6. pravo na predstavljanje potrošača i sudjelovanje predstavnika potrošača u radu tijela koja rješavaju pitanja od njihova interesa.<sup>72</sup> U čl. 3. ZZZP navodi s kojim je europskim direktivama usklađen, odnosno koje je direktive preuzeo svojim odredbama. Člankom 4. ZZZP-a uređuje se odnos ZZZP-a prema drugim zakonima o čemu je već bilo riječi. Posljednji čl. 5. ZZZP-a sadrži osnovne definicije, između ostalog i značenje pojma trgovac i potrošač u smislu ovog zakona, koje su zajedničke svim preuzetim direktivama.

U okviru II. dijela *Poslovanje trgovaca s potrošačima*, ZZZP (čl. 6. – 38.) prvo u okviru glave I. općim odredbama uređuje obveze trgovaca kod prodaje; označavanje proizvoda, isticanje cijena, uvjete prodaje, račun, pisani prigovor, raspolaganje osobnim podacima potrošača, popravak i/ili održavanje proizvoda, plaćanje i opomene, ambalažu proizvoda te ostavljanje oglasnih materijala kod potrošača. Glava II. propisuje uvjete posebnih oblika prodaje: akcija, rasprodaja, sezonskih sniženja te proizvoda s greškom i proizvoda kojem istječe rok uporabe. Glava III. posvećena je pravilima kod pružanja javnih usluga potrošačima dok se glava IV. bavi nepoštenom poslovnom praksom trgovaca što obuhvaća zavaravajuća i agresivna postupanja.

Čitav III. dio Zakona posvećen je *Potrošačkim ugovornim odnosima* (čl. 39. – 104.) te sadrži: opće odredbe o kupoprodaji (glava I.), nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima (glava II.), sklapanje ugovora izvan poslovnih prostorija i ugovora na daljinu s posebnostima za financijske usluge (glava III.) te ugovor o pravu na vremenski ograničenu upotrebu (*timeshare*), ugovor o dugotrajnom turističkom proizvodu, ugovor o ponovnoj prodaji i ugovor o zamjeni (glava IV.).

<sup>72</sup> Ova osnovna prava utemeljena su *Rezolucijom Vijeća Europske zajednice* od 14. travnja 1975. vidi gore, Mišćenić 2013, str. 7.

ZZP nadalje do kraja uređuje mehanizme za zaštitu potrošača. Dio IV. u okviru procesnopravne zaštite prava potrošača (čl. 105. – 123.) uređuje izvansudsko rješavanje potrošačkih sporova (glava I.) i sudsko rješavanje sporova kolektivnim tužbama (glava II.). U V. dijelu utvrđuju se institucije zadužene za zaštitu prava potrošača (čl. 124. – 133.); navode se tijela državne i lokalne vlasti kao i udruge za zaštitu potrošača (glava I.) te *Nacionalni program zaštite potrošača* (glava II.), kao politika zaštite potrošača u određenom razdoblju. U VI. dijelu reguliran je inspekcijski nadzor (čl. 134. – 137.), a VII. dio sadrži prekršajne odredbe (čl. 138. – 140.). VIII. dio sadrži prijelazne i završne odredbe Zakona (čl. 141. – 149.).

Ovaj sadržaj ZZP-a samo je privremen i očekivano je da će se sve brže mijenjati kako bi se njegov sadržaj usklađivao s najnovijim europskim smjernicama. Potrošačko pravo vrlo je dinamično zakonodavno područje Europske unije i zbog kontinuirane potrebe za harmonizacijom potrebno ju je detaljnije objasniti.

## 5. METODE I OPSEG HARMONIZACIJE

Većina dosadašnjih potrošačkih direktiva temeljile su se na načelu minimalne harmonizacije.<sup>73</sup> Tzv. klauzula minimalne harmonizacije u tim direktivama dopušta nacionalnom zakonodavcu da pri preuzimanju direktive u domaće pravo može uvesti putem svojih propisa i strože mjere od onih propisanih direktivom.<sup>74</sup> Minimalna harmonizacija omogućava veliku fleksibilnost zakonodavcu i naš zakonodavac je iskoristio tu mogućnost u pojedinim odredbama iako se tehnika usklađivanja uglavnom svodi na doslovno prepisivanje teksta direktive u hrvatski zakon.<sup>75</sup> Mana i posljedica minimalne harmonizacije je neujednačenost usklađenih propisa država članica EU-a, što dovodi u pitanje ciljeve EU proklamirane u preambulama direktiva, a to su ostvarenje i nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta te jednak stupanj zaštite potrošača u svim zemljama EU-a. Iz tog razloga posljednjih desetak godina europski zakonodavac uvodi direktive koje se temelje na maksimalnom stupnju harmonizacije, a to znači da nacionalni zakonodavci ne smiju odstupiti od odredbi direktiva kad ih preuzimaju u domaći propis. Maksimalna harmonizacija smanjuje mogućnost da se direktiva prilagodi nacionalnom pravu i kritike na to utjecale su na pojavu ublažavanja takve harmonizacije u smislu da se strogo moraju uskladiti samo određena pitanja (tzv. *targeted full harmonization*). Novije se direktive redom temelje na ciljanoj maksimalnoj harmonizaciji.<sup>76</sup> Prema ovom načelu kod preuzimanja direktiva zakonodavac ne smije zadržavati postojeće ili usvajati nove zakonske odredbe koje bi odstupale od onih propisanih direktivom, osim kad same direktive predviđaju izuzetke od tog pravila. Ova promjena dovest će do brojnih problema

<sup>73</sup> Izuzev *Direktive 2002/65/EZ o sklapanju potrošačkih ugovora o financijskim uslugama na daljinu, Direktive 2005/29/EZ o nepoštenim poslovnim praksama i Direktive 85/374/EZ o odgovornosti za neispravne proizvode*. Tako Mišćenić 2013, str. 8.

<sup>74</sup> Pritom postoji ograničenje da viši nacionalni stupanj zaštite potrošača ne smije povrijediti temeljne gospodarske slobode propisane *Ugovorom o funkcioniranju EU*. Mišćenić 2013, str. 8.

<sup>75</sup> Mišćenić 2013, str. 8.

<sup>76</sup> Primjerice *Direktiva 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi*.

u ionako već složenom usklađivanju.<sup>77</sup> Preuzimanjem direktiva u domaće propise ugrađuju se i neka obilježja novog posebnog ugovornog prava potrošača, tj. pojmovi pravne stečevine EU, koji se drukčije jezično prevode i tumače u nacionalnom pravu.<sup>78</sup> To je posebno problematično sa ZOO-om kod kojeg novi pojmovi europskog prava dolaze u koliziji s tradicionalnim načelima i institutima općeg obveznog prava jer ne samo da su određene potrošačke direktive preuzete u ZOO, nego su odredbe tih direktiva prošireno primjenjene i na druge odredbe ZOO-a koje s potrošačkim pravom nemaju veze, a radi modernizacije ZOO-a.<sup>79</sup> U praksi će to stvarati brojne teškoće prilikom tumačenja.<sup>80</sup>

Ne smijemo zaboraviti da osim ZZP-a, kao temeljnog propisa o zaštiti potrošača, te ZOO-a kao drugog najvažnijeg izvora te zaštite, imamo i niz drugih posebnih zakona za zaštitu potrošača<sup>81</sup> kao i zakona koji uređuju posve druge materije, ali sadrže i odredbe relevantne za potrošače.<sup>82</sup> Takvo nesustavno uređenje rezultira velikom nepreglednošću potrošačkog prava koje je razasuto u nizu zakona, a to jako otežava primjenu zakonskih odredbi u praksi. Osim toga odredbe su o zaštiti potrošača neusuglašene jer se nije dovoljno pazilo da odredbe ZZP-a budu usklađene s odredbama za zaštitu potrošača sadržanim u svim drugim zakonima.<sup>83</sup>

## 6. OBLICI ZAŠTITE POTROŠAČKIH PRAVA

Načini zaštite prava potrošača uređeni su IV. dijelom ZZP-a koji uređuje rješavanje potrošačkih sporova, koji s jedne strane pruža mogućnost izvansudskog zaštite rješavanja potrošačkih sporova (čl. 105.), a s druge strane mogućnost sudske zaštite kolektivnih interesa potrošača (čl. 106. – 123.). VI. dio regulira inspekcijski nadzor nad ponašanjem trgovaca, a u VII. dijelu navedena je lista mogućih prekršaja što sve obuhvaća uprav-

<sup>77</sup> Morat će se mijenjati i neke osnovne definicije kao što su one potrošača i trgovca, više o tome Mišćenić 2013, str. 9.

<sup>78</sup> Primjerice, direktive uvode obvezu informiranja (*information duty*) kao jedan od najznačajnijih instrumenata zaštite potrošača kojim se obvezuje trgovca da u predugovornom i ugovornom stadiju potrošaču pruži sve potrebne informacije o predmetu i sadržaju ugovora i potrošačevim pravima i obvezama iz ugovora. U hrvatskom pravu ne razlikuju se obveza informiranja od obaveze pružanja obavijesti (*duty of disclosure*), a ova druga je šira i obvezuje trgovca da potrošača obavijesti o svim okolnostima koje su bitne za sklapanje ugovora. Isto tako, pojam pravo na odustanak od ugovora (*right of withdrawal*) kao ključan instrument zaštite potrošača koji mu omogućava da u određenom razdoblju od zaključenja ugovora (*withdrawal period* ili *cooling-off-period*) odustane od ugovora bez navođenja razloga, ZZP prevodi kao „pravo na raskid ugovora“, što je sasvim drugačiji pojam pravne stečevine EU-a (*termination of contract*). To je samo jedan od brojnih takvih primjera, više Mišćenić 2013, str. 9.

<sup>79</sup> Primjerice, opći uvjeti ugovora koji se odnose na sve vrste ugovora prepisani su iz *Direktive 93/13/EEZ* koja se odnosi na nepoštene odredbe u potrošački ugovorima; više o takvim proširenjima Mišćenić 2013, str. 10.

<sup>80</sup> Mišćenić 2013, str. 8-10.

<sup>81</sup> Npr. *Zakon o potrošačkom kreditiranju*.

<sup>82</sup> Npr. *Zakon o leasing-u*, *Zakon o kreditnim institucijama*.

<sup>83</sup> Mišćenić 2013, str. 10.

nopravnu zaštitu (čl. 134. – 140.). To su tri osnovne mogućnosti koje potrošačima stoje na raspolaganju.

## 6.1. Izvansudsko rješavanje potrošačkih sporova

U slučaju spora između potrošača i trgovca može se podnijeti prijava Sudu časti Hrvatske gospodarske komore, Sudu časti Hrvatske obrtničke komore ili prijedlog za mirenje centru za mirenje (čl. 105. st. 1. ZZP-a), naravno ako je dotični trgovac član tih udruženja.<sup>84</sup> Centri za mirenje djeluju u okviru Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore i Hrvatske udruge poslodavaca.<sup>85</sup> Sudovi časti i centri za mirenje djeluju u cilju sklapanja nagodbe između trgovca i potrošača. Tek ako do nagodbe ne dođe, sudovi časti sankcioniraju ponašanje trgovca (kršenje poslovnih običaja) ako utvrde da je odgovoran, a centri za mirenje upućuju potrošača na redovni sud.<sup>86</sup> Međutim, treba naglasiti da sudovi časti, iako sankcioniraju povrede dobrih poslovnih običaja i izriču mjere počiniteljima, ne zamjenjuju redovni sud jer ti akti koje donose ne obvezuju osobu koja je odgovorna za kršenje poslovnih običaja.<sup>87</sup> Članovi vijeća sudova časti, uz nezavisne pravne stručnjake i predstavnike trgovca, moraju uključivati i predstavnike potrošača, a to je propisano njihovim Pravilnicima (čl. 105. st. 2. ZZP-a). Mirenje pred centrom za mirenje provodi se sukladno *Zakonu o mirenju* (čl. 105. st. 3. ZZP-a).

## 6.2. Sudsko rješavanje – zaštita kolektivnih interesa potrošača

Masovna proizvodnja i distribucija roba i usluga dovode do situacija u kojima nepošteno ponašanje trgovca u konkretnim slučajevima uzrokuje malu štetu, ali velikom broju potrošača.<sup>88</sup> Potrošač uvijek ima pravo na tradicionalnu individualnu tužbu protiv trgovca, ali mu to nije pretjerano isplativo. Osim toga, nepoštena odredbe ili nepoštena praksa, ili pak ponašanje suprotno zahtjevima pravila o odgovornosti za materijalne nedostatke, kao i sva druga neprihvatljiva ponašanja trgovca kako su definirana ZZP-om i drugim posebnim propisima, ne mogu se iskorijeniti u individualnim sporovima između trgovca i potrošača, a ta nedopuštena ponašanja pogađaju sve potrošače, a ne samo tužitelja. Primjerice, ZZP propisuje da je nepoštena odredba ništavna, a već to bez sankcije nije dovoljno da se takva odredba ukloni iz pravnog prometa. Kad bi se zbog toga vodio postupak između određenog potrošača i određenog trgovca te kad bi sud presudio u korist potrošača da je ta odredba nepoštena, svejedno ta presuda obvezuje samo stranke u postupku pa bi trgovac mogao i dalje koristiti nepoštenu odredbu prema drugim potrošačima. Cilj zaštite potrošača jest da se iz pravnog prometa trajno eliminiraju sve nepoštena odredbe, sva nepoštena praksa i sva druga protupravna ponašanja trgovca prema svim

<sup>84</sup> Zlatović 2009, str. 199.

<sup>85</sup> Zlatović 2009, str. 199. i 200.

<sup>86</sup> Zlatović 2009, str. 198.

<sup>87</sup> Zlatović 2009, str. 198. i 199.

<sup>88</sup> Tomljenović ppt.



potrošačima.<sup>89</sup> Zato je u okviru EU osmišljen novi postupovni instrument, tzv. kolektivna tužba<sup>90</sup>, koja kao grupna tužba štiti zajedničke interese većeg broja potrošača.<sup>91</sup>

ZZP u čl. 106. st. 1. uvodi mogućnost podizanja kolektivne tužbe,<sup>92</sup> kojom svaka ovlašteno tijelo ili osoba ima pravo u interesu svih potrošača zahtijevati od suda da zabrani bilo koja protupravna ponašanja određenog trgovca i ta zabrana onda djeluje prema svim budućim potrošačima. U čl. 107. st. 1. određuje se da su ovlaštene osobe za podizanje tužbe sve one koje imaju opravdani interes za kolektivnu zaštitu potrošača i kao primjer posebno ističe udruge za zaštitu potrošača i državna tijela nadležna za zaštitu potrošača. Postupak mogu pokrenuti i strane udruge i strana državna tijela država članica EU ako postupanje određenog trgovca koji ima sjedište u RH, pogađa njihove potrošače (čl. 107. st. 5. ZZP-a) pod uvjetom da su uvrštene na popis ovlaštenih osoba koji se objavljuje u Službenome listu EU (čl. 107. st. 7. ZZP-a). Isto tako postupak se može pokrenuti i protiv trgovaca sa sjedištem izvan RH čije ponašanje dovodi do povrede naših propisa (čl. 106. st. 6. ZZP-a). Za suđenje je stvarno nadležan trgovački sud (čl. 110. st. 1. ZZP-a).

No presuda koja bi bila donesena temeljem takve kolektivne tužbe odnosila bi se samo na tog određenog trgovca prema kojem je usmjerena, što znači da bi ostali trgovci nesmetano mogli koristiti nepoštene odredbe istog sadržaja ili se ponašati jednako nepošteno. Time se ne bi iz sveukupnog prometa izbacili nepošteni postupci trgovaca. I uz to, ne samo da bi potrošači bili i dalje pogođeni nego bi to utjecalo i na konkurenciju među trgovcima jer bi nekima od njih bilo zabranjeno nešto što čine, a drugim trgovcima to isto ne bi bilo zabranjeno.<sup>93</sup> Da bi se tome doskočilo, propisano je da se postupak povodom kolektivne tužbe, osim protiv pojedinog trgovca, može podići i protiv više trgovaca iz istog gospodarskog sektora koji postupaju protupravno, protiv komorskih i interesnih udruga trgovaca koje promiču protupravno postupanje i protiv nositelja pravila postupanja trgovaca kojima se promiče korištenje nepoštene poslovne prakse (čl. 106. st. 2. ZZP-a).

Vrlo je važno istaknuti da postoji jedna procesnopravna pretpostavka koja se mora ispuniti da bi se ovlašteno tijelo ili osoba mogli obratiti sudu. Naime, čl. 108. u st. 1. ZZP-a propisuje da ovlaštenik prije pokretanja sudskog postupka mora prethodno trgovca pisanim putem upozoriti da će protiv njega podići tužbu ako on ne prestane s nedopuštenim ponašanjem. Tek kad istekne rok od četrnaest dana od dana dostave tog prethodnog upozorenja, ovlašteno tijelo ili osoba može pokrenuti postupak (čl. 108. st. 2. ZZP-a), ako trgovac, naravno, nije u međuvremenu prekinuo s protupravnim ponašanjem. Također, prije pokretanja postupka, stranke mogu pokrenuti postupak mirenja pred centrom za mirenje radi postizanja nagodbe (čl. 109. st. 1. ZZP-a).

<sup>89</sup> Baretić 2004, str. 244.

<sup>90</sup> Naziva se „udružnom tužbom“ kad je tužitelj udruga potrošača. Tomljenović ppt.

<sup>91</sup> Tomljenović ppt.

<sup>92</sup> Sukladno odredbi čl. 7. st. 2. *Smjernice 93/13/EEZ* o nepoštenim odredbama u potrošački ugovorima. Baretić 2004, str. 244.

<sup>93</sup> Baretić 2004, str. 244 prema Izvješću Komisije.

Kolektivna je tužba kondemnatorna tužba čiji je zahtjev usmjeren na izricanje naloga i zabrana određenih činjenja ili nečinjenja.<sup>94</sup> Ako sud utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan, on će odlukom: 1. utvrditi da su povrijeđeni propisi o zaštiti potrošača i precizirati koji su, 2. narediti tuženiku da prekine s takvim postupanjem i da usvoji mjere za uklanjanje štetnih posljedica koje su zbog takvog postupanja nastale te 3. zabraniti mu takvo ili slično ponašanje ubuduće (čl. 114. ZZP-a). Uz to sud može narediti tuženiku da na svoj trošak objavi sudsku odluku ako njezino objavljivanje može doprinijeti da se ublaže ili isključe štetne posljedice povrede propisa o potrošačima (čl. 115. ZZP-a). Sud odlukom određuje i rok za ispunjenje odluke (čl. 116. st. 1. ZZP-a), a na zahtjev tužitelja i novčanu kaznu za slučaj da tuženik ne ispuni obvezu iz sudske odluke, odnosno ako je ispuni sa zakašnjenjem (čl. 116. st. 2. ZZP-a).

Sudska odluka ima učinak prema trećima, tj. tuženik se ubuduće mora suzdržati od istog ili sličnog protupravnog ponašanja prema svim ostalim potrošačima. To ZZP izričito kaže u čl. 117. st. 1. Ovrhu temeljem takve odluke može, osim tužitelja i ovlaštenika, tražiti i svaki potrošač (čl. 117. st. 2. ZZP-a). Sudska odluka donesena u postupku za zaštitu kolektivnih interesa potrošača ima obvezujuću snagu za ostale sudove u postupcima koje potrošači pokreću radi naknade štete uzrokovane postupanjem trgovaca (čl. 118. ZZP-a).

Pokretanje ovog postupka ne isključuje mogućnost da pojedini potrošač koji je pogođen postupanjem trgovca pokrene pred nadležnim sudom individualni spor protiv tog trgovca za naknadu štete, za poništenje ili utvrđenje ništetnog ugovora ili za zaštitu bilo kojeg svojeg prava koji mu pripada po propisima (čl. 120. ZZP-a), kao što ne isključuje ni mogućnost da određene samostalne organizacije dobrovoljno kontroliraju postupanje trgovaca ili da ovlaštena tijela ili osobe pokrenu pred tim organizacijama postupak protiv članova tih organizacija koji postupaju suprotno potrošačkim propisima (čl. 121. st. 1. ZZP-a).

Sustav kolektivne zaštite potrošača načelno je dobar, ali iskustva država članica EU pokazuju da ne može potpuno iz pravnog prometa izbaciti nepoštena postupanja trgovaca. Presuda donesena povodom kolektivne tužbe, a trgovcima zabranjuje, primjerice, neke nepoštene odredbe, neće ih spriječiti da te zabranjene odredbe zamijene nekim novima, koje isto mogu biti nepoštene. Za te nove odredbe potrebna je nova tužba, a sudski je postupak dugotrajan. Problem je dodatno otežan činjenicom da kad sud izriče da je neka odredba nepoštena, ne daje parametre po kojima bi ta odredba bila poštena. Npr. sud može reći da je ugovorna kazna od 50% ugovorene cijene nepoštena, ali neće reći koji bi postotak ugovorne kazne bio pošten.<sup>95</sup> Španjolska je ovaj problem zanimljivo riješila tako što je propisala registar odredbi za koje je pravomoćnom presudom utvrđeno da su ništavne, s učinkom da se svatko pred sudom može pozvati na taj registar i tražiti da sud (bilo kojem) trgovcu protiv kojeg je postupak pokrenut zabrani korištenje takve odredbe.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Tomljenović ppt.

<sup>95</sup> O tim objektivnim granicama pravomoćnosti presude donesene protiv pojedinog trgovca Baretić 2004, str. 245.

<sup>96</sup> Baretić 2004, str. 245.

Međutim, u praksi nekih država članica EU razvio se kreativniji i bolji način da se iz pravnog sustava eliminiraju nepoštene odredbe. Novi način temelji se na kolektivnim pregovorima između organizacija potrošača i trgovaca o sadržaju odredaba u formularnim ugovorima trgovaca. Tako umjesto negativno intonirane eliminacije kolektivnim tužbama protiv trgovaca, imamo ideju stvaranja partnerstva između trgovaca i potrošača od kojeg će obje strane imati koristi. Već postoje brojni dobri primjeri takve prakse u nekim državama, npr. u Nizozemskoj, Švedskoj, nordijskim zemljama i Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje je postala praksa da trgovci prije donošenja općih uvjeta poslovanja pregovaraju o tome s potrošačima. Tako se usuglašavaju tekstovi općih uvjeta čak za cijele sektore gospodarstva, a posljedica je i smanjenje broja kolektivnih tužbi.<sup>97</sup> Ostaje nam nadati se da ćemo taj scenarij jednom ugledati i u našoj zemlji.

### 6.3. Upravna pravna zaštita

Uz sve navedene izvansudske i sudske mogućnosti, za bolju zaštitu potrošača, propisan je inspekcijski nadzor trgovaca, a prekršajnim odredbama ZZP-a predviđene su novčane kazne za trgovce.

S obzirom na to da je Državni inspektorat ukinut 1. siječnja 2014.,<sup>98</sup> novi ZZP u čl. 134. propisuje da je inspekcijski nadzor povjeren tržišnim inspektorima Ministarstva gospodarstva.

Inspektori rješenjima mogu trgovcu privremeno zabraniti prodaju proizvoda i pružanje usluga, odnosno nepoštenu praksu do otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, kao i vraćanje nezakonito naplaćenih novčanih iznosa oštećenom potrošaču. Žalba protiv rješenja ne odgađa njegovo izvršenje, ali ako se nepravilnosti otklone tijekom inspekcijskog nadzora ili do donošenja rješenja, inspektor neće donositi rješenje (čl. 137. ZZP-a).

Međutim, važna novina ovog Zakona sadržana je u članku 135. koji obvezuje potrošača da prije prijave trgovca tržišnom inspektoru iscrpi postupke iz članaka 10. i 25. ZZP-a, a to znači da je potrošač prije svega dužan trgovcu podnijeti pisani prigovor, odnosno reklamaciju na njegovo postupanje. Trgovac mora pismeno odgovoriti na prigovor u roku od 15 dana od zaprimanja istog, a ako to ne učini prekršajno je odgovoran i potrošač je slobodan uputiti se na inspekciju.

<sup>97</sup> Baretić 2004, str. 245.

<sup>98</sup> *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave* (NN br. 148/13), od 1. siječnja 2014. godine.

## 7. ZAKLJUČAK

Glavni cilj politike zaštite potrošača jest poboljšanje kvalitete života građana i dio je cilja Europske unije kojim se želi osigurati da svi građani Europske unije uživaju visoke standarde zaštite potrošača. Politika zaštite potrošača u središtu je daljnjeg razvoja unutarnjeg tržišta, s osnovnim ciljem osiguranja slobode odabira proizvoda i usluga te pravom na povrat neispravnog proizvoda, visokim sigurnosnim standardima, kao i na informiranosti potrošača o sadržaju i kvaliteti proizvoda, pravom na jasne i transparentne ugovorne odredbe te na zaštitu od zavaravajuće i agresivne poslovne prakse. Činjenica da je potrošač slabija strana na tržištu, jer trgovac raspolaže s više znanja i informacija o proizvodima koje prodaje u odnosu na potrošača koji ih kupuje, može dovesti do neravnoteže na tržištu, i to na štetu potrošača. Upravo zbog toga potreban je kontinuirani razvoj europskog zakonodavstva u području zaštite prava potrošača. EU smjernice nastoje uskladiti zakonodavstva država članica tako da se pruži jednaka minimalna zaštita potrošača u svakoj zemlji, da bi potrošač mogao na to računati neovisno gdje na zajedničkom tržištu kupuje dobra ili usluge.

Hrvatska je u tom cilju usvojila, i dalje usvaja, brojne europske smjernice, ali ne može se generalno reći da je to učinjeno na najbolji mogući način. Iako su pojedine smjernice, primjerice o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima, o nepoštenoj poslovnoj praksi i o odgovornosti za materijalne nedostatke, gotovo doslovno preuzete u naše propise, pa čak i šire u smislu da su se potrošačka pravila unosila i u institute općeg obveznog prava, što se može pohvaliti, ipak se nije dovoljno pazilo da sve te odredbe budu međusobno usuglašene. Tako u hrvatskom pravu imamo više definicija potrošača i trgovaca, umjesto da se prihvati definicija *Zakona o zaštiti potrošača* kao temeljnog propisa za tu materiju i da se uvijek upućuje na njega. Nadalje, potrošačke odredbe razasute su u nizu drugih propisa, prvenstveno *Zakonu o obveznim odnosima*, ali i drugim posebnim zakonima. Takva situacija čini cijeli sustav jako nepreglednim i otežava potrošaču laiku da se snađe među svim tim odredbama, a sudovima da ih pravilno primjenjuju. Sudovi imaju dodatno otežan položaj time što potrošačka pravila trebaju tumačiti u duhu smjernica, a zakonodavac u propisima ne ukazuje koje su odredbe iz kojih akata EU-a preuzete kojim odredbama zakona, kao što ne ukazuje na s njima povezanu praksu ESP-a koju sudovi također moraju uzimati u obzir prilikom tumačenja. Važno je prepoznati koje su odredbe europskog podrijetla jer *acquis* Zajednice nosi vlastite pravne pojmove i nove institute koji se razlikuju od tradicionalnih instituta nacionalnih prava te ih se treba tako i tumačiti. No sudovi sve to često ne prepoznaju i čak ignoriraju posebne odredbe o zaštiti potrošača štiteći potrošače kao svaku drugu osobu, a ne kao skupinu za koju vrijede posebna pravila.

U vezi s potrošačima i djelovanjem njihovih uloga primjećuje se slaba aktivnost. Iako trenutno postoji 16 aktivnih udruga, malo se rabi sustav zaštite kolektivnih interesa potrošača. Prvi primjer takve tužbe je tužba Udruge Franak iz 2011. protiv sedam poslovnih banaka. Čini se da su potrošači još uvijek više orijentirani na individualne tužbe i pritužbe inspektorima, moguće zbog slabije informiranosti i nedostatka edukacije, iako raste zajednička svijest o potrebi cjelovite zaštite svih potrošača. No udrugama treba priznati

da su najviše pridonijele razvoju potrošačke kulture i senzibiliziranju javnosti za ovu problematiku putem raznih kampanja i suradnjom s medijima.

Osnovni problem ostaju državna tijela izvršne vlasti, sudska vlast i poslovni subjekti koji još uvijek ne mare dovoljno za malog potrošača.

## SUMMARY

Law on consumer protection as a new legal field in Croatian legislature has started to develop intensively with a goal of joining the Republic of Croatia to the European Union. The European Union regulates this area by its directives in order to ensure proper functioning of the common internal market and in goal to ensure that consumers have the same level of protection in all Member States, since national laws show many disparities. Statutory provisions that underwrite European *acquis* to Croatian consumer protection law are embodied primarily in the Law on Consumer Protection which was laid down in 2014, but also in the Law on Obligations and in numerous other consumer and non-consumer regulations. In the last ten years a high level of harmonization with the European *acquis* on consumer protection has been accomplished, but it doesn't end there because this subject is evolving fast on European level and, therefore, further and more often amendments will be required. However, in the process of harmonization many omissions had been made which resulted in nonconformity of consumer provisions in various regulations. Numerous, unsystemized and nonconformed legal sources, as well as their constant changing, are all factors that complicate the application of wide consumer law because it all asks for a deeper knowledge of the field.

Provisions on consumer protection strive to strengthen the position of consumers on the market in relation to sellers because consumers are the weaker side. Usually sellers create contracts in advance with standardized content and as such they offer it to consumers, although many of those formulated provisions are unfair. There is an extreme imbalance of consumers in comparison with sellers, who either have to accept such provisions because of the monopoly position of the seller or they are not even aware that they're accepting it, because the seller purposely doesn't draw their attention to it. Unfair clauses are most often found in adhesion contracts or general business terms and conditions, on which the consumer cannot influence. Consumer rights are also violated by unfair merchant practices that go from false advertising to complete disregard of the consumer when he tries to reclaim deficient product or terminate the contract. Substantive and procedural legal provisions strive to prevent unconscionable practices of sellers and improve the position of consumers.

**Key words:** *consumer law, EU directives, Law on Consumer Protection, imbalance of sellers and consumers, unfair and unconscionable procedures, consumer protection*

