

ПРЕДСТАВНИЧКЕ ТУЖБЕ ЗА НАКНАДУ ШТЕТЕ И ЗАШТИТУ КОЛЕКТИВНИХ ИНТЕРЕСА И ПРАВА ПОТРОШАЧА: ПОВОДОМ НОВОГ ЗАКОНСКОГ РЕШЕЊА ИЗ РЕГИОНА

Апстракт

Рад разматра специфичности судској пракси по представничким тужбама, предности које колективна тужба има у односу на масовне (репезитивне) исповрсне парнице и ново законско решење из региона којим је трансикована Директива (ЕУ) 2020/1828 о представничким тужбама за заштити колективних интереса потрошача и стављају ван снаге Директиве 2009/22/ЕЗ. Правнодоиматском анализом нормативной решења хрватској законодавца, који је 2023. године донео Закон о представничким тужбама за заштити колективних интереса и права потрошача, испитује се да ли судски практик за заштити колективних права и интереса потрошача, нарочито за накнаду штете, преба уредити изменама и доунама закона којим се уређује парнични практик и других закона или доношењем посебној закона. У раду се истражују и идентификују специфичности практик по представничким тужбама: од карактеристичне стварне и месне надлежности, хитности практик, овлашћених тела за одношење представничке тужбе (активна легитимација), доказа којима располаже искључиво једна страна, финансирање практик од стране прећих лица и ипанање сукоба интереса, прећходно уозорење, медијација, посебна правила управљања практиком, обавезе обавештавања о предстојећим и поднећим представничким тужбама итд. Све разматрано у раду заједно упућује на закључак да је целисходније ову материју свеобухватно уредити једним (поседним) законом (нео изменама и доунама закона о парничном практику које је конципиран за појединачне спорове и других закона) како би се омоћуио посебан правни режим срам специ-

¹ Доцент Правног факултета Универзитета Унион у Београду и научни сарадник (Институт за упоредно право, Београд), <https://orcid.org/0000-0002-4692-321X>, e-mail: slobodan.vukadinovic@pravnikafakultet.rs.

ифичних пошреба и захтева колективне заштите потрошача, издегла фраментација права и обезбедила деловорнија судска заштитна колективних интереса и права потрошача. Указује се на целисходност, ефикасност и економичност једној (колективној) поштука срам масовних поштуака у појединачним парницама, као и на значај пристиуа правди.

Кључне речи: потрошач, пріовац, удружења, заштитна потрошача, колективна шужба, представничка шужба, масовне шужбе, пристиу правди, накнада шите, овлашћена шела, медијација, финансирање поштука, хитност поштука.

1. РАСТУЋИ ЗНАЧАЈ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА У СВЕТУ И РАЗЛИЧИТИ НАЧИНИ ЗАШТИТЕ КОЛЕКТИВНИХ ИНТЕРЕСА И ПРАВА ПОТРОШАЧА

Заштита права потрошача има све већи значај како на европском² простору, тако и глобално. Већ се може говорити и о стварању међународног потрошачког права,³ а на права потрошача се гледа и из угла основних људских права.⁴ Европски систем заштите потрошача сматра се узорним на светском нивоу и континуирано се ради на његовом унапређењу и ефикасности,⁵ као и на усаглашавању са модерним на-

² О стварању националних потрошачких права и политика и њиховој интеракцији са ЕУ вид. Hans-W. Micklitz (ed.), *The Making of Consumer Law and Policy in Europe*, Hart Publishing, 2021, а о његовој актуелној трансформацији Hans-W. Micklitz, Christian Twigg-Flesner, *The Transformation of Consumer Law and Policy in Europe*, Hart Publishing, 2023.

³ О међународном потрошачком праву, вид. Слободан Вукадиновић,, „Неправичне уговорне одредбе: међународни, европски и национални ниво регулативе и заштите”, *Проузроковање шите, накнада шите и осигурање*, зборник радова са XXVI међународне научне конференције (ур. Здравко Петровић, Владимир Чоловић, Драган Обрадовић), Институт за упоредно право, Удружење за одштетно право, Правосудна академија, Београд, 2023, стр. 108 -112.

⁴ Вид. Iris Benöhr, *EU consumer law and human rights*, Oxford University Press, 2013; Sinai Deutch,, „Are Consumer Rights Human Rights?”, *Osgoode Hall Law Journal*, br. 3/1994, стр. 537 -578.

⁵ О настанку и развоју европског потрошачког права, карактеристикама заштите потрошача у ЕУ, изворима права и утицају политике заштите потрошача на јавно и приватно право држава чланица, органима и телима ЕУ са посебним

чинима и савременим технологијама путем којих потрошачи све чешће закључују разне уговоре или приступају различитим апликацијама, платформама и сервисима.⁶ Осим индивидуалне (појединачне) заштите потрошача, посебна пажња посвећена је заштити колективних интереса и права потрошача. Механизми заштите колективних интереса и права потрошача су разноврсни, а у већини земаља постоји више механизма паралелно. Када се сагледају у целини, ти механизми подразумевају: судску заштиту, управну контролу и заштиту, инспекцијски надзор, тржишни надзор од стране независних или „полунезависних” државних органа, специјализоване (потрошачке) омбудсмане, алтернативне (вансудске)⁷ начине решавања потрошачких спорова, а одређену улогу могу имати и централне банке⁸, удружења потрошача, понегде судови части који постоје при привредним, трговачким или туристичким удружењима или коморама, а значајну улогу има и потрошачко образовање.⁹

надлежностима у области заштите потрошача, специфичним правима и правилима која су својствена потрошачком праву ЕУ, као и о фазама развоја потрошачког права Републике Србије, вид. Слободан Вукадиновић,, Европско потрошачко право и његов утицај на развој потрошачког права Србије”, *65 година од римских уговора: Европска унија и њерсејективне европских инитијација Србије* (ур. Јелена Теранић Перишић, Владимир Ђурић, Александра Вишекруна), Институт за упоредно право, Београд, 2023, стр. 191-207.

⁶ Тако, на пример, у европском потрошачком праву актуелно је питање тзв. паметних уговора (о којима још увек нема јединствене општеприхваћене дефиниције) и транспарентности. Вид. Eliza Mik,, Smart Contracts and the Myth of Transparency”, *Journal of European Consumer and Market Law*, бр. 1/2024, стр. 1-3.

⁷ У Републици Србији постоји и информатичка платформа за вансудско решавање потрошачких спорова, при чему потрошач може да покрене поступак само уколико је претходно изјавио рекламацију или приговор трговцу. Приступ online платформи за подношење захтева је на линку: <https://vansudsko.mtt.gov.rs/>. О арбитражном начину решавања потрошачких спорова, нарочито питању пуноважности и ништавости арбитражне клаузуле у општим условима пословања којима приступа потрошач, вид. Slobodan Vukadinović,, The arbitration clause in general terms and conditions of business transactions: current trends in international trade versus consumer arbitration”, *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina: Journal of legal theory and practice*, бр. 3/2020, стр. 405-429.

⁸ Код нас такву улогу има Народна банка Србије.

⁹ О наведеним механизмима вид. Слободан Вукадиновић,, Механизми колективне заштите потрошача од неправичних уговорних одредаба”, *Заштитија колективних инитереса потрошача - међународна научна конференција одржана 24. октобра 2020. године у Београду* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2021, стр. 226 -258.

Постоје различита виђења о томе да ли је ефикаснији управни или судски начин заштите колективних интереса потрошача. Из угла права на приступ правди, правнотеоријски се одређена предност даје судској заштити (у поређењу са управном). У нашој земљи актуелно постоји управноправна заштита колективних интереса потрошача, коју спроводи министарство надлежно за послове потрошача.¹⁰ Колективна заштита потрошача је у правни систем Републике Србије први пут уведена, односно предвиђена Законом о заштити потрошача (даље: ЗЗП) из 2010. године.¹¹ Тада је било предвиђено да се она остварује као судска заштита, дакле у судском, и то парничном поступку. У погледу права на покретање поступка, односно активне легитимације, наш законодавац је предвидео значајну улогу удружења потрошача. ЗЗП из 2010. године

¹⁰ Актуелно (март 2024. године) у Републици Србији, у оквиру Министарства унутрашње и спољне трговине постоји посебан сектор – Сектор за заштиту потрошача, у оквиру кога се обављају послови који се односе на: утврђивање и спровођење политике у области заштите потрошача; доношење националног и годишњег програма заштите потрошача и праћење њиховог спровођења; предлагање системских решења и мера у циљу креирања и спровођења политике заштите потрошача; припрему и израду нацрта закона и других прописа из делокруга Сектора; припрему и израду мишљења на законе и друге прописе из делокруга Сектора и припрему и израду мишљења на законе и друге прописе других државних органа, који су у вези са делокругом Сектора; праћење и примену донетих прописа из делокруга Сектора; праћење тржишта, а нарочито препознавање непоштене пословне праксе и уговарања неправичних уговорних одредаба у потрошачким уговорима, предлагање мера за отклањање системских неправилности домаћег тржишта са аспекта заштите потрошача, покретање и вођење поступка заштите колективног интереса потрошача; праћење, координација и анализирање рада тела за вансудско решавање потрошачких спорова; спровођење активности у вези са прилагођавањем националног законодавства са законодавством Европске уније из области заштите потрошача; обављање стручних послова за потребе Националног савета за заштиту потрошача као саветодавно-консултативног тела; интеграцију политике заштите потрошача у друге државне политике; покретање иницијатива и подношење предлога за доношење и измену одређених прописа у циљу обезбеђивања ефикасне заштите права потрошача; учествовање у раду међуресорних радних група и других тела по питању остваривања заштите потрошача; сарадњу са националним и међународним институцијама и организацијама у области заштите потрошача; сарадњу са органима покрајинске и локалне самоуправе у циљу развоја заштите потрошача; учествовање у припреми програма и пројеката из претприступних програма Европске уније и осталих облика међународне помоћи; учешће у процесима који су у вези са стручним усавршавањем државних службеника у Сектору, као и други послови из ове области. Вид. <https://zastitapotrosaca.gov.rs/>.

¹¹ *Сл. гласник РС*, бр. 73/2010.

је у погледу поступка прописивао сходну примену одредаба којима се уређује парнични поступак, што је конкретно Закон о парничном поступку, који је садржао посебну главу којом је био регулисан поступак за заштиту колективних права и интереса грађана. Међутим, ни ЗЗП ни Закон о парничном поступку нису прецизно дефинисали колективни интерес у оквиру посебних права о поступку за заштиту колективних права и интереса грађана, што је као теоријски пропуст било изложено критици.¹² Таква, колективна заштита потрошача кроз судски поступак у Републици Србији била је, у погледу позитивноправног права, веома кратког даха. Наиме, одредбе Закона о парничном поступку, којом је био уређен поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, стављене су ван снаге 2013. године одлуком Уставног суда.¹³

Наведени шири контекст идеје колективне заштите данас привлачи све већу пажњу и правних писаца и законодаваца, с тим да се он не односи само на област заштите права потрошача, већ и на друге области, као што су на пример заштита животне средине, конкуренција¹⁴ итд. Може се рећи да се идеја колективне правне заштите актуелно шири и у предметном смислу (областима у којима се предлаже као решење) и географски (на светском нивоу), јер постаје једна од актуелних планетарних тема.

Иако је могуће говорити о обједињеном решењу колективне заштите, у овом раду је у фокусу секторски ограничен приступ и конкретно решење којим је посебним законом уређено питање колективне заштите у домену права потрошача.

¹² Милена Јовановић Zattila, „Концепт колективне заштите потрошача – пут којим се ређе иде”, *Анали Правној факултету Универзитета у Зеници*, бр. 14/2014, стр. 50.

¹³ Одлука Уставног суда, ИУз број 51/2012 од 23. маја 2013. године, *Сл. гласник РС*, бр. 49/2013.

¹⁴ О улози колективне тужбе у праву конкуренције, вид. Ана Влаhek, „The Great Saga of Collective Redress in EU Competition Law: All Cry and No Wool?”, *World Competition: Law and Economics Review*, бр. 1/2024, стр. 53-72; Никола Илић, Бојан Ристић, „Колективна тужба као инструмент заштите конкуренције”, у: *Право између идеала и стварности* (ур. Душко Челић, Страхиња Миљковић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици и Институт за упоредно право, Косовска Митровица, 2003, стр. 369 -387.

2. СУДСКА ЗАШТИТА КОЛЕКТИВНИХ ИНТЕРЕСА ПОТРОШАЧА И ДИРЕКТИВА ЕУ ИЗ 2020. ГОДИНЕ

На европском простору се више користи термин колективна заштита потрошача, заштита колективних интереса и колективна тужба, чиме се на неки начин показује и покушај изналажења другачијег правног пута од тзв. класне тужбе¹⁵ која је својствена правној традицији Сједињених Америчких Држава, из које и потичу корени института који данас називамо колективном тужбом. Европска историја колективних тужби почиње крајем осамдесетих и почетком деведесетих година XX века, а законодавно се уводи у Шпанији 1984. године, Грчкој 1994. године, Португалији 1995. године и Мађарској 1996. године.¹⁶ Колективна тужба је у појединим европским државама везана за секторски (ограничен) приступ, па је тако у одређеним земљама могућа само у вези са потрошачким питањима.¹⁷ Актуелна европска директива користи термин „представничка тужба”.¹⁸ Конкретно, реч је о Директиви (ЕУ) 2020/1828 Европског парламента и Савета од 25. новембра 2020. године о представничким тужбама за заштиту колективних интереса потрошача и стављању ван снаге Директиве 2009/22/ЕЗ.¹⁹

¹⁵ Вид. Дејан Јанићијевић, „Решавање тзв. класних спорова у парничном и арбитражном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 47/2006, стр. 109-122.

¹⁶ Остављајући по страни енглеску представничку тужбу, вид. Nagy Csongor István, „The Reception of Collective Actions in Europe: Reconstructing the Mental Process of a Legal Transplantation”, *Journal of Dispute Resolution* (у даљем тексту: *JDR*), бр. 2/2020, стр. 424. Вид и: Alan Uzelac, Stefaan Voet, *Class Actions in Europe: Holy Grail or a Wrong Trail?*, Springer International Publishing, 2021.

¹⁷ Csongor István, *JDR*, 2/2020, стр. 431-432, где се наводи да је такав случај у Грчкој, Финској, Немачкој и Италији. Овај аутор истиче (на стр. 413 наведеног чланка) да је европска колективна тужба вероватно један од најзубудљивијих правних трансплантата које је упоредно право видело. О европским моделима колективних тужби, вид. и: Nagy Csongor István, *Collective Actions in Europe: A Comparative, Economic and Transsystemic Analysis*, Springer, 2019, стр. 71-112; Ana Vlahek, „Development of Consumer Collective Redress in the EU: a Light at the End of the Tunnel?”, *Baltic Yearbook of International Law Online*, бр. 1/2020, стр. 134-168.

¹⁸ Премда се и даље у различитим државама, чак и у оквиру Европске уније, срећу различити термини: заједничка тужба, групна тужба или колективна тужба.

¹⁹ *OJ L* 409, 4. 12. 2020, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32020L1828>.

Наведеном директивом о представничким тужбама стављена је ван снаге Директива 2009/22/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. године о судским налозима за заштиту интереса потрошача²⁰ јер је овој директиви замерано то што није омогућавала колективне потрошачке спорове у циљу накнаде штете појединачних потрошача, већ је правни пут подразумевао да се право на накнаду штете (обештећење) остварује искључиво у појединачним парницама, које самим тим могу бити масовне а односити се на исто чињенично и правно питање, тј. основу и истог трговца (више истоврсних појединачних парничних поступака). Такво стање ствари је процењено као неповољно за појединачне потрошаче будући да су они, по самој природи ствари слабија страна, којој судске таксе и адвокатски трошкови могу представљати или фактор који их фактички спречава да такву парницу покрену и воде уколико немају довољно средстава или отежава остваривање њихових права тако што свест о таквим трошковима, као и свест о могућој дужини трајања вишестепеног судског поступка којим се током времена трошкови повећавају уз неизвештан и често непредвидив исход на различитим степенима пресуђења (уз право судије на слободно судијско уверење) у целини може деловати психолошки негативно на потрошача у смислу да га одврати од покретања и вођења такве (појединачне) парнице. С тим у вези се у правној теорији говори о рационалној апатији (*rationalis Desinteresse*).²¹ При таквом стању ствари, иако формалноправно постоји право на приступ правди (или правосуђу), може се поставити питање да ли је и у којој мери оно, из визуре просечног потрошача заиста реално оствариво кроз појединачне судске поступке. Већ и само учење отежаног положаја потрошача у наведеном контексту само по себи указује на потребу за новим и делотворнијим законским решењем, којим би потрошач могао ефикасније да оствари право на судску (процесноправну) заштиту. Међутим, овај отежан положај, који одвраћа потрошача од подношења тужбе, није само психолошки, већ је он реалан у оним ситуацијама у којима трошкови поступка (које треба унапред или сукцесивно плаћати онако како они настају) врло вероватно премашује износ потенцијалне накнаде штете коју потрошач основано може очекивати,

²⁰ *Службени лист* L 110.

²¹ Вид. Paula Poretti, „Sudska zaštita prava potrošača – (naj)bolji put?“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 39, бр. 1/2018, стр. 538.

а све још и при чињеници да је потребно да успе да штету и докаже²² пред судом. Када се то узме у обзир, онда одлука о неупуштању потрошача у спор није само мотивисана психолошким осећајем потрошача као слабије стране, већ и економским разлозима, а управо то може бити околност на коју трговац рачуна и због које свесно (некада могуће и срачунато) почиње или наставља са кршењем права потрошача, што онда не представља само економско, већ и етичко питање. Уз наведено, када је реч о штети која настаје за потрошача, у савременом потрошачком праву су се већ усталили изрази који подразумевају тзв. расуте штете и штете мале вредности²³, што све заједно упућује на промишљање о предности коју би остварио институт колективне, односно представничке тужбе.

Из другог угла и то правног, представничке (колективне, групне, заједничке) тужбе виде се као боље и делотворније решење од масовних тужби и истоврсних парница, када се правосудни систем једне државе сусреће са изузето великим бројем предмета широм земље (или концентрисано у неколико судова) у којима се расправља исто правно питање, односно истоврсна правна ситуација. При томе, некада је реч и о сложеним питањима, који изискују значајно време великог броја поступајућих судија, могућа вештачења (или више вештачења) у сваком од предмета (нпр. код банкарских спорова), већи број рочишта, дуже трајање поступка, што све заједно повећава трошкове поступка у ситуацији у којој је једна страна, по правилу тужилачка, обичан потрошач или корисник финансијске услуге (нпр. кредита). Објективно посматрајући, осим затрпаности судова (која се нарочито односи на судове према месној надлежности имајући у виду седиште туженог)²⁴, могло би се рећи да у

²² О накнади уговорне штете и њеном доказивању, вид. Катарина Јовичић, Слободан Вукадиновић, *Неизвршење уговора, одговорности и накнада штете*, Институт за упоредно право, Београд, 2023, стр. 139 -201.

²³ Када је штета мала, из угла једног потрошача често то није довољна мотивација да покрене поступак, али са друге стране, непостојање системског механизма за колективну заштиту и накнаду штете, у ситуацијама када велики број потрошача трпи мале штете које су тиме расуте, директно погодује незаконитом поступању трговца или његовој злоупотреби, односно фактички омогућава или подстиче негативно или недозвољено понашање, на штету потрошача.

²⁴ Таква ситуација је у Србији настала пред судовима у Београду у вези са банкарским споровима, имајући у виду чињеницу да већина банака (које су биле тужене) имају седиште у Београду. Тако је, примера ради, 07. 06. 2021. године објављен податак да судије у три београдска основна суда раде 63% посла свих 66 основних судова у Србији. Решавају три пута више од норме, али да је прилив нових тужби у 2021. години био толики да су суђења (тада) заказивана чак и за

таквим ситуацијама постоји неадекватно коришћење (расипање) драгоцених ресурса, као што је стручно знање и ангажовање (и судија и адвоката), судница, новца и времена које када се сабере за све те поступке вероватно износи укупно неколико деценија. У таквим ситуацијама постоји ризик различитих, чак међусобно супротстављених пресуђења, то јест одлука (ризик неуједначене судске праксе), као и ризик друге правне ситуације: да се предмети у којима је брже пресуђено решавају на један начин, све док о истоврсним предметима највиши суд (суд највише инстанце) не заузме одређени став, допуну става или правно мишљење, које може бити дијаметрално супротно већ донетим (првостепеним или чак и правноснажним) пресудама што онда из угла правне једнакости доводи грађане у различит правни положај по истоветном правном питању, што даље доводи и до питања правне сигурности. Чак и да се овај проблем остави по страни, тешко се може оспорити целисходност, ефикасност и економичност једног (колективног) поступка спрам масовних и репетитивних истоврсних поступака, јер је један поступак не само повољнији за потрошаче, већ пре свега значајно растеређује комплетан правосудни апарат једне државе у масовним судским споровима. Код нас су опште познати масовни спорови и то само последњих година нпр: кредити у швајцарцима, накнаде за трошкове обраде кредита банака, обрачун камате (банкарски спорови), накнаде за исхрану у току рада (тзв. топли оброк) и регрес за коришћење годишњег одмора које су потраживале хигијеничарке и домари у школама, накнаде и дневнице које су потраживали ратни војни резервисти, висина накнаде за боравак деце у вртићима итд. Уз све наведене проблеме, не треба заборавити ни основни, а то је да када дође до затрпаности судова масовним парницама, сама преоптерећеност значајно успорава рад суда, динамику заказивања рочишта по новим и другим предметима који пристижу, што отвара и питање приступа правди и права на суђење у разумном року.

Решење наведених проблема, односно недостатака Директиве о судским налозима виђено је у замени ове директиве новом, која отвара могућност новог процесноправног механизма: представничких тужби

2023. годину. Друштво судија Србије је тада упозорило да оваква оптерећеност београдских судова никада до сада није забележена, а као главни разлог означени су масовни спорови против државних институција и банака чија су седишта у главном граду. Вид. Александра Петровић, „Како су измене ЗПП-а отвориле Пандорину кутију”, дневни лист *Политика*, 07. 06. 2021, доступно на: <https://www.politika.rs/sr/clanak/480711/Kako-su-izmene-ZPP-a-otvorile-Pandorinu-kutiju>, приступ 25. 02. 2024.

за заштиту колективних интереса и права потрошача. Уз нови правни оквир који даје значајно другачије правне могућности, Директива о представничким тужбама из 2020. године садржи и значајно шири основ (домен примене) за подношење тужбе у смислу повреде права потрошача, тако што прилог наведене директиве садржи списак 66 аката ЕУ који дају одређена права потрошачима у различитим секторима (туристичке услуге, превоз – тј. права путника, заштита података о личности, финансијски производи итд.).

Овакво значајно (двоструко) различито правно решење донето на нивоу ЕУ у виду директиве захтевало је и захтева транспоновање у националне законе држава чланица ЕУ. Међутим, чињеница да је Европска комисија опоменула велики број држава чланица (чак 24) због кашњења у испуњавању обавеза предвиђених Директивом о представничким тужбама, показује да се није реч о једноставном задатку.²⁵

3. НОВО РЕШЕЊЕ ХРВАТСКОГ ЗАКОНОДАВЦА ИЗ 2023. ГОДИНЕ

У региону је Република Хрватска донела Закон о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.²⁶ Овај закон је на правној снази у Хрватској од 25. 06. 2023. године²⁷ и њиме

²⁵ Aleksandra Maganić, „Predstavničke tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača u Republici Hrvatskoj”, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 20, Mostar, 2023, str. 147.

²⁶ Народне новине, бр. 59/23, доступно на: <https://narodne-novine.nn.hr/eli/sluzbeni/2023/59/998/pdf>, приступ 25. 01. 2024. Наведени закон садржи (у члану 5.) законско одређење значења појединих појмова у смислу овог закона, према коме колективни интереси потрошача представљају општи интерес потрошача, односно, нарочито у представничким тужбама за накнаду штете, интерес групе потрошача. Мера поправљања штете је мера накнаде имовинске и неимовинске штете те исплате накнаде због стицања без основа узрокованих повредом прописа из прилога I овог закона оштећенима.

²⁷ О кретању законодавног поступка током парламентарне процедуре доношења овог закона, изјашњењима радних тела (одбора), као и о четири амандмана поднета на предлог закона, информације су јавно доступне на веб сајту Хрватског сабора: <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-predstavnickim-tuzbama-za-zastitu-kolektivnih-interesa-i-prava-potrosaca>, приступ 25. 01. 2024. год.

се уређује право на подношење унутрашње (односно домаће²⁸ како је именована у закону) и прекограничне²⁹ представничке³⁰ тужбе у колективним потрошачким³¹ споровима и правила поступка на основу којих суд расправља и одлучује у тим споровима. Закон је донет у циљу усклађивања са правим актима ЕУ, па је доношењем наведеног закона у хрватско законодавство преузета Директива (ЕУ) 2020/1828. Закон има 38. чланова и прилог I којим се прецизира да се представничке тужбе (из члана 13. овог закона) могу поднети због повреда материјалних права које су обухваћене подручјем примене укупно бб аката Европске уније. Закон је структуриран у четири дела, при чему први део садржи основне одредбе и одређује значење појединих појмова у смислу овог закона. Други део је централни, најобимнији и уређује поступак поводом покретања представничких тужби. Трећи део закона се односи на информисање о представничким тужбама, а четврти садржи прелазне и завршне одредбе.

Законом је изричито прописано да је поступак поводом представничких тужби хитан (начело хитности),³² што подразумева поступање без непотребног одлагања. Када се узму у обзир и одредбе које касније следе а којима се прописују рокови за управљање парницом, може се рећи да је начело хитности једно од основних начела овог закона. Хитно поступање је оправдано и потребно већ због саме чињенице да у

²⁸ Законодавац је у законском одређењу појмова на почетку закона (члан 5.) одредио значење у смислу да је домаћа представничка тужба представничка тужба коју је поднео овлашћени тужилац из члана 8. овог закона у држави чланици у којој је именован.

²⁹ Прекогранична представничка тужба је представничка тужба коју је поднео овлашћени тужилац у држави чланици која није држава чланица у којој је именован.

³⁰ Представничка тужба је тужба за заштиту колективних интереса потрошача коју је поднео овлашћени тужилац у име потрошача којом тражи утврђење да је тужени поступао супротно одредбама прописа из прилога I овог закона, забрану поступања које представља такву повреду, накнаду имовинске и неимовинске штете и/или исплату накнаде због стицања без основа узрокованих том повредом.

³¹ У смислу овог закона, потрошач је свака физичка особа која склапа правни посао или делује на тржишту изван своје трговачке, пословне, предузетничке или професионалне делатности, а пракса је сваки чин или пропуст трговца. Трговац је свака особа која склапа правни посао или делује на тржишту у оквиру своје трговачке, пословне, предузетничке или професионалне делатности, укључујући и особу која наступа у име или за рачун трговца.

³² Вид. члан 4. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

оваквим поступцима постоји тврдња (чија се основаност утврђује) да су повређена права и/или интереси великог броја потрошача. Уколико је тврдња истинита (поткрепљена доказима), масовна повреда права и/или интереса би у одређеним ситуацијама могла довести до ненадокнадиве или тешко надокнадиве штете по већи број људи, што оправдава и захтева хитно поступање. У погледу односа овог закона према другим законима, релевантне су две одредбе. Прва, према којој се у поступку поводом представничких тужби на одговарајући начин примењују правила парничног поступка пред трговачким (привредним) судовима, ако овим законом није другачије одређено (дакле, супсидијарна³³ примена). Друга одредба јесте од значаја за питање накнада штете јер се њом прецизира да остваривање накнаде штете у парници поводом представничке тужбе³⁴ или у поступку судске медијације³⁵ не утиче на могућност остваривања материјалних права која нису била обухваћена том представничком тужбом односно нагодбом.

3. 1. Посебна правила о покретању судског поступка по представничкој тужби

Када је реч о поступку поводом покретања представничких тужби, закон посебно одређује стварну и месну надлежност суда на следећи начин. У погледу **стварне надлежности**, за суђење у поступцима поводом представничких тужби стварно је надлежан привредни, односно трговачки суд. Оваква предвиђена специјализација није изненађујућа. Будући да се поступак покрене против трговца, имајући у виду материју тужбе, односно природу предмета, чињеницу да поступке не могу да покрену појединачни потрошачи већ овлашћена, односно квалификована тела, све заједно указује да је одабрано решење правно логично и целисходно, нарочито спрам потребне стручности за решавање предмета. У

³³ Уобичајено се супсидијарном применом сматра примена општег закона у целости у свим питањима која нису уређена посебним законом (док се сходном применом означава примена општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређења). О супсидијарној и сходној примени (на примеру Закона о општем управном поступку), вид. Милош Прица,, Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 91/2021, стр. 97 -116.

³⁴ Из члана 13. став 1. тачка 3. овог закона.

³⁵ Из члана 16. став 1. овог закона.

погледу **месне надлежности**, законодавац прописује да је за суђење у поступцима поводом представничких тужби надлежан, осим суда опште месне надлежности (по уобичајеном критеријуму седишта туженог - трговца) и суд на чијем подручју је дошло или је могло доћи до повреде прописа из прилога I.³⁶ На описани начин се (асиметрично) олакшава заштита потрошача као слабије стране у односу на трговца, нарочито у ситуацији када трговац нема седиште на територији државе суда на којој је дошло до повреде права потрошача. Наведено значи да постоји могућност избора месно надлежног суда, што се сматра изабраном надлежношћу или јурисдикционом привилегијом.³⁷ Правнотеоријско оправдање за јурисдикциону привилегију у корист слабије стране види се у смањивању трошкова тужиоца, који би подразумевали путне трошкове до и од места суђења (ако би се оно везивало искључиво за седиште трговца по општем критеријуму), потребу да потрошач одсутује са посла и евентуалних породичних обавеза, што би свеукупно могло да га одврати од коришћења права на судску заштиту, а нарочито се смањују додатни трошкови превођења који би могли настати уколико би се поступак водио у, за потрошача, другој, тј. страни држави. Прописивање изабране надлежности има за циљ да тужиоцу олакша покретање и вођење спора.³⁸

³⁶ Прилог I садржи списак 66 аката Европске уније. Вид. члан 7. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

³⁷ Реч је о једној од особености у вези са потрошачким уговорима у праву ЕУ (не само за поступке колективне заштите потрошача) а то су заштитна правила о јурисдикционој надлежности којима се пружа процесноправна заштита потрошача као слабије стране у спору. Осим за потрошачке уговоре, посебна решења о међународној јурисдикционој надлежности у праву ЕУ постоје и за спорове из уговора о осигурању и појединачних уговора о раду. Јурисдикциона привилегија се састоји у одређивању критеријума надлежности на различит начин (асиметрично) у зависности од тога да ли тужбу подноси заштићена странка у спору или противна странка. Уколико спор покреће потрошач против трговца, правила Уредбе Брисел I бис дају тужиоцу могућност избора између више јурисдикција држава чланица, јер се тужба у том случају може поднети судовима држава чланица у којима се налази домицил туженог или тужиоца, или место пословне јединице туженог. Док је, у супротној ситуацији, за спорове трговца против потрошача надлежан само суд државе чланице у којој се налази домицил потрошача. Вид. Душан Китић, *Међународно приватно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и ЈП *Службени гласник*, Београд, 2019, стр. 248–250.

³⁸ Осим изабрана надлежност, у науци и пракси се ова надлежност назива и изберивом, елективном, алтернативном. Вид. Боривоје Познић, Весна Ракић

Хрватски законодавац посебно је уредио **питање овлашћених тела за подношење представничке тужбе (активна легитимација)**, што подразумева ситуацију да је реч о субјектима који испуњавају законом прописане услове, да би били квалификовани да покрену овакав судски поступак. Законом је прецизно уређена активна легитимација за подношење представничке тужбе за заштиту колективних права и интереса потрошача, што је једна од специфичности ове материје. Наиме, представничку тужбу могу поднети овлашћена тела, односно овлашћени тужилац, који су увршћени у Списак овлашћених тела за подношење представничке тужбе.³⁹ Овлашћени тужилац може бити поједино удружење или други облик удруживања одабран у складу са условима предвиђеним овим законом (чланом 9.). Уз овлашћене тужиоце који су увршћени у Списак овлашћених тела за подношење представничке тужбе, прекограничну представничку тужбу могу поднети и овлашћена тела претходно именована у другој држави чланици у сврху подношења прекограничних представничких тужби пред њиховим судовима или управним телима.

Представничку тужбу може поднети и јавноправно тело надлежно за заштиту једног или више права потрошача уређених прописима из Прилога I Закона које је исказало интерес за укључивање у Списак овлашћених тела под претпоставком да претходно није било укључено у поступак заштите права потрошача на основу прописа због којег би подношењем представничке тужбе било у сукобу интереса. У вези са овим, на званичној интернет страници Министарства привреде и одрживог развоја (Републике Хрватске), објављено је да су јавноправна тела овлашћена на покретање поступка пред трговачким судом за заштиту колективних интереса потрошача: Министарство привреде и одрживог развоја, Министарство пољопривреде, Министарство туризма и спорта, Министарство финансија, Министарство мора, промета и ин-

Водинелић, *Грађанско процесно право*, Савремена администрација, Београд, 2010, стр. 96.

³⁹ Изузетно од наведеног, надлежни суд може, с правним дејством у одређеној парници, признати својство тужиоца за подношење домаће представничке тужбе и оним облицима удруживања који испуњавају претпоставке из члана 9. став 2. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача, а нису увршћени у Списак овлашћених тела.

фраструктуре, Агенција за обални линијски поморски промет и Хрватска регулаторна агенција за мрежне делатности.⁴⁰

Представничку тужбу може поднети више овлашћених тела из различитих држава чланица Европске уније у сврху заштите колективних интереса потрошача. Током целог поступка суд ће по службеној дужности водити рачуна о томе да ли овлашћено тело⁴¹ може бити тужилац у конкретної парници, а учешће удружења која не испуњава законом одређене претпоставке за укључивање у Списак овлашћених тела⁴² у представничким парницама увек представља битну повреду парничног поступка.

Законодавац је уредио и поступак одабира овлашћеног удружења или другог облика удруживања, најпре прописивањем да удружење или други облик удруживања који сматрају да испуњавају законом одређене претпоставке подносе захтев министарству надлежном за послове заштите потрошача за укључивање у Списак овлашћених тела. Претпоставке које удружење или други облик удруживања који подносе захтев за укључивање у Списак овлашћених тела су таксативно одређене законом и обухватају следеће: (1) уписани у Регистар удружења Републике Хрватске и у Регистар непрофитних организација, (2) основани ради заштите једног или више права потрошача уређених прописима из Прилога I, (3) активно деловати најмање 12 месеци пре подношења представничке тужбе, (4) против њих не сме бити покренут поступак престанка постојања у складу с прописом о удружењима, (5) водити транспарентно финансијско пословање у складу с прописима о рачуноводству непрофитних организација, (6) уредно испуњавати уговорне обавезе у спровођењу одобрених финансијских подстицаја од стране тела државне управе и других јавноправних тела, (7) уредно испуњавати обавезе плаћања пореза и других давања према државном буџету и буџетима јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, (8) против особе или особа овлашћених за заступање не сме се водити кривични поступак за кривична дела која се гоне по службеној дужности,

⁴⁰ Списак наведених седам јавноправних тела јавно је објављен на сагу Министарства привреде и одрживог развоја (Републике Хрватске), <https://www.szp.hr/predstavnicka-tuzba/1099>, приступ 25. 01. 2024.

⁴¹ Одређено сагласно одредбама члана 8. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁴² Претпоставке су одређене чланом 9. став 2. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

(9) обезбедити доказ о независности рада и непостојању утицаја особа које нису потрошачи, нарочито трговаца, а које имају економски интерес за подношење одређених тужби, (10) обезбедити организационе, људске, просторне и финансијске ресурсе за обављање основне делатности у складу с финансијским планом и програмом рада удружења, (11) морају бити солвентни, (12) на својим интернет страницама редовно, јасно и разумљиво објављивати претходно наведене информације, заједно с информацијама о изворима финансирања, својој организационој и управљачкој структури, као и структури чланства.

На основу захтева, Министарство оцењује да ли удружење или други облик удруживања испуњава претпоставке⁴³ и доноси одлуку о укључивању подносиоца захтева у Списак овлашћених тела, а одлука о томе се објављује на интернет страницама Министарства.

Уз претходно наведено, законом је прописано да је Министарство дужно да најмање једном у пет година изврши процену усклађености овлашћених тела из Списка овлашћених тела са законом наведеним претпоставкама. У случају престанка испуњења тих претпоставки, Министарство доноси одлуку о брисању тела из Списка овлашћених тела. Против одлуке Министарства о захтеву за укључивање у Списак овлашћених тела, као и против одлуке о брисању из Списка овлашћених тела жалба није допуштена, али се може покренути управни спор.⁴⁴

Објављивање, обавештавање и контактна тачка: Законодавац је посебно уредио наведена питања на следећи начин. У погледу објављивања Списка овлашћених тела, прописано је да Министарство на својим интернет страницама објављује Списак овлашћених тела. Посебно је уређена тзв. нотификација Европској комисији. Реч је о томе да Министарство доставља Европској комисији Списак овлашћених тела који садржи назив овлашћених тела и статутарни циљ. Додатно, прописана је и обавеза да Министарство без одлагања обавештава Европску комисију о свакој промени Списка овлашћених тела. Законодавац је нормирао и да је Министарство контактна тачка надлежна за пријем и решавање

⁴³ Из члана 9. став 2. Закона.

⁴⁴ Вид. члан 9. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

представки о неиспуњењу претпоставки ⁴⁵ тела са Списка овлашћених тела, у складу с прописом којим се уређује општи управни поступак. ⁴⁶

Представничке тужбе и прекограничне представничке тужбе. Законодавац прописује **три врсте представничких тужби** и то су: (1) представничка тужба за утврђење, (2) представничка тужба за забрану поступања и (3) представничка тужба за накнаду штете. Конкретно, према слову закона, одређено је да је свако овлашћено тело⁴⁷ овлашћено да поднесе представничку тужбу ради: (1) утврђења да је тужени поступао супротно одредбама прописа из Прилога I овог закона – представничка тужба за утврђење; (2) забране поступања које представља повреду одредаба прописа из Прилога I Закона – представничка тужба за забрану поступања; (3) накнаде имовинске и неимовинске штете и/или исплате накнаде због стицања без основа оштећенима узрокованих повредом прописа из Прилога I Закона – представничка тужба за накнаду штете. Уз наведено, у погледу пасивне легитимације, законодавац прописује да се представничка тужба може поднети против појединог трговца или групе трговаца из истог привредног сектора чије је поступање у супротности с прописима из Прилога I Закона, коморских и интересних удружења трговаца које промовишу противправно поступање или против носиоца правила поступања трговаца којима се промовише коришћење непоштене пословне праксе, како је она дефинисана прописом којим се уређује непоштена пословна пракса. ⁴⁸

3. 2. Претходно упозорење, медијација и привремене мере

Претходно упозорење: Пре подношења представничке тужбе за утврђење и забрану поступања овлашћени тужилац дужан је да особу⁴⁹ против које намерава да поднесе представничку тужбу, у писаном облику, претходно упозори да ће, ако не прекине с противправним

⁴⁵ Из члана 9. став 2. Закона.

⁴⁶ Члан 12. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁴⁷ Овлашћена тела за подношење представничке тужбе одређена су чланом 8. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁴⁸ Вид. члан 13. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁴⁹ Из члана 13. став 2. Закона.

поступањем, против ње поднети тужбу. Овлашћени тужилац не може поднети представничку тужбу за утврђење и забрану поступања пре истека рока од 30 дана од дана достављања претходног упозорења.⁵⁰ Сматра се да је сврха обавезе претходног упозорења да се избегне судски поступак, који сам по себи захтева одређено време и ствара одређене трошкове. У том смислу претходно упозорење ствара могућност да дође до споразума између овлашћеног тела и трговца, што је могуће и касније применом одредаба о медијацији.

Хрватски законодавац је у Закону о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача прописао **медијацију** и то, у односу на поступак, у два одвојена временска периода. Правно је уређена медијација пре подношења представничке тужбе и током поступка. Када је реч о медијацији пре подношења представничке тужбе за накнаду штете, странке могу поднети предлог за решавање спора путем медијације. Такав предлог се подноси једном од тела за алтернативно решавање потрошачких спорова одређених прописима којима се уређује алтернативно решавање потрошачких спорова. На медијацију пре подношења представничке тужбе се примењују одредбе прописа о мирењу и прописа којима се уређује алтернативно решавање потрошачких спорова. На овај начин се у случају да трговац и након претходног упозорења, настави са поступањем које је противно правима потрошача, даје још једна могућност да стране дођу до споразумног решења и избегну судски поступак.

Када је реч о медијацији током поступка, суд ће на припремном рочишту поводом представничке тужбе за накнаду штете упознати странке с могућностима да спор реше судском нагодбом или у поступку медијације и образложити им те могућности. На склапање судске нагодбе и решавање спора медијацијом на одговарајући начин примењују се одредбе закона којима се уређује парнични поступак о судској нагодби и медијацији. Пре потписивања записника о нагодби суд ће испитати да ли су располагања странака супротна принудним прописима и правилима јавног морала, као и да ли су правична. Доношење решења којим

⁵⁰ Члан 14. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

се нагодба не допушта ће се одложити ако је потребно да се о наведеним околностима⁵¹ пре тога прибаве обавештења.⁵²

Током поступка суд може по службеној дужности или на предлог тужиоца без саслушања супротне странке одредити **привремене мере** забране поступања које представља повреду одредаба прописа из Прилога I Закона ради отклањања претеће опасности противправног оштећења или ради спречавања насиља или отклањања ненадокнадиве штете сагласно пропису којим се уређује извршни поступак.⁵³

Хитност у поступцима за утврђивање и забрану противправног поступања трговца: Наведена хитност у поступању је једно од основних начела овог закона и уочава се на тај начин што је законодавац уредио управљање поступком тако што је прописао рокове у којима се одржава припремно рочиште, рокове у којима се доноси одлука о привременој мери, последицама прекорачења рока, као и прописивањем рока у коме другостепени суд мора да донесе и отпреми одлуку по жалби. Сви наведени рокови трају по 30 дана. Конкретно и најпре, у поступцима у којима се одлучује о представничкој тужби за утврђење и забрану противправног поступања трговца, прописано је да се припремно рочиште мора одржати у року од 30 дана од дана пријема одговора на тужбу односно истека рока за одговор на тужбу. Одлука у поступцима о привременим мерама мора бити донети и отпремљена у року од 30 дана од припремног рочишта. Прекорачење ова два рока је допуштено само због битних разлога, с тим да је у тим ситуацијама прекорачења рока, поступајући судија дужан да обавести председника суда. Законско решење садржи и правило да другостепени суд мора донети и отпремити одлуку у року од 30 дана од дана пријема жалбе.⁵⁴ Описана хитност у поступању треба да доведе до ефикасније стварне, односно фактичке заштите како дуготрајност поступка не би обесмислила суштину правне заштите и свела је на слово на папиру.

⁵¹ Испитивање да ли су располагања странака супротна принудним прописима и правилима јавног морала као и да су правична.

⁵² Вид. члан 16. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁵³ Члан 17. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁵⁴ Детаљније вид. члан 18. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

3. 3. Садржина представничке тужбе, докази којима располаже само једна страна, правила поступка и одлука

Садржина представничке тужбе: Закон изричито прописује да тужилац у представничкој тужби за забрану поступања није дужан да наведе износ штете коју су претрпели оштећени и чињенице из којих произлази намера односно непажња туженог. За подношење представничке тужбе за забрану поступања оштећени не морају дати овлашћење за заступање овлашћеном тужиоцу. Представничка тужба за накнаду штете мора садржати списак оштећених заједно с изјавама воље за заступање⁵⁵ и висину штете која им припада. Наведени списак оштећених садржи имена и презимена оштећених, као и број њиховог личног идентификационог документа.

Докази којима располаже само једна страна: Ако се у представничкој тужби или најкасније на припремном рочишту овлашћени тужилац позвао на доказна средства којима располаже тужени или трећа страна, а нужни су ради правилног утврђивања чињеничног стања, суд ће наложити туженом или трећој страни да достави те доказе или на други начин омогући њихово извођење. Ако се у одговору на представничку тужбу или најкасније на припремном рочишту тужени позвао на доказна средства којима располаже овлашћени тужилац или трећа страна, а нужни су ради правилног утврђивања чињеничног стања, суд ће наложити овлашћеном тужиоцу или трећој страни да достави те доказе или на други начин омогући њихово извођење.⁵⁶ Ово питање је веома значајно, будући да су докази кључни за утврђивање основаности (представничке) тужбе, а може се десити да буду у поседу једне стране и недоступни противној страни. То је, на пример, чест случај код уговора који се закључују преко телефона, у којима трговац снима разговор, али тај снимак није доступан и потрошачу, због чега потрошачу може бити немогуће да обезбеди, односно презентује тај доказ суду. Извођење доказа којима располаже искључиво противна страна, као и претходно истакнута хитност у поступању у поступцима за заштиту колективних права и интереса потрошача који се покрећу представничком тужбом сматрају се једним од значајнијих разлога који, уз специфичност предме-

⁵⁵ Изјава воље мора бити дата у писаном облику и својеручно потписана.

⁵⁶ Наведена правила о доказима којима располаже само једна страна прописана су чланом 20. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

та поступка, захтевају (или чине целисходнијим) правно уређење колективне заштите потрошачких права путем посебног закона, а не изменама и допунама закона којим се уређује парнични поступак.

Opt-in систем и друга правила поступка по представничкој тужби за заштиту колективних интереса и права потрошача односе се на: оштећене обухваћене тужбеним захтевом, преиначење представничке тужбе и недопустивост нове парнице о истом захтеву. У погледу првог питања (оштећени обухваћени тужбеним захтевом), како би њихова потраживања према туженом била обухваћена представничком тужбом за накнаду штете, оштећени морају писаним путем изричито изјавити вољу за заступањем овлашћеном тужиоцу.⁵⁷ Реч је о тзв. *opt-in* систему учешћа оштећених, који је иманентан европском моделу и који захтева дефинисање дана након кога више није могуће укључивање. Супротан, *opt-out* систем је карактеристичан за амерички модел, односно класне тужбе. Суштина је у томе да се до дефинисања или „конституисања” круга (групе, колектива) потрошача на које се представничка тужба односи (односно на која ће се примењивати директно дејство пресуде) може доћи на два, међусобно супротстављена, начина који када се адекватно примене могу довести до идентичног резултата. Један је учешће или укључивање у поступак (*opt-in* решење), које подразумева да се не претпоставља да су сви оштећени потрошачи део групе која подноси тужбу, већ да морају изричито изразити своју вољу (намеру) да се укључе у групу и тиме учествују у поступку у својству странке. Други могући приступ је изузимање или искључивање из поступка (*opt-out* решење), код кога се полази од претпоставке да су сви оштећени потрошачи део групе која подноси тужбу (дакле по аутоматизму се сматра да су у својству странке укључени у поступак), те уколико желе да се буду искључени из групе, односно поступка, треба да искажу вољу (намеру) за искључењем из групе која подноси тужбу, што ће резултирати тиме да неће бити обухваћени директним дејством пресуде.

Када је реч о преиначењу представничке тужбе, члан 22. Закона прописује да овлашћени тужилац може преиначити представничку тужбу за накнаду штете до закључења главне расправе. Законодавац је посебно уредио недопустивост нове парнице о истом захтеву следећим правилима. Док парница тече о тужбеном захтеву за накнаду штете, оштећени обухваћени тужбеним захтевом не могу бити заступани у дру-

⁵⁷ Члан 21. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

гим парницама које имају исти чињенични и правни основ и које су покренуте против истог трговца, нити могу поднети тужбу самостално на основу истог чињеничног и правног основа и против истог трговца. Суд ће током целог поступка по службеној дужности водити рачуна о томе да ли тече већ друга парница о истом захтеву међу истим странкама.⁵⁸ Овакво правило спречава двоструку литиспенденцију, као негативну појаву која би потенцијално могла довести до две суштински супротне пресуде о истом захтеву међу истим странкама.

У погледу **одлуке**, ако утврди да је тужбени захтев основан, суд ће, у зависности од тужбеног захтева, **пресудом**: (1) утврдити чин повреде прописа из Прилога I Закона, (2) наложити туженом да прекине са поступањем које је противно прописима из Прилога I Закона те му наредити да, ако је то могуће, усвоји мере које су потребне за уклањање штетних последица које су настале због његовог противправног понашања и забранити му такво или слично понашање убудуће, (3) наложити туженом да надокнади имовинску и неимовинску штету узроковану повредом прописа из Прилога I Закона, (4) наложити туженом исплату накнаде због стицања без основа узрокованог повредом прописа из Прилога I Закона. Уз наведено, суд може наложити туженом да се пресуда из претходно наведених тачака 1 и 2 у целости или делимично објави у облику који суд сматра примереним или да се објави изјава којом се наводи утврђена повреда прописа из Прилога I Закона. У одлуци суда о одбацивању или одбијању тужбеног захтева за накнаду штете суд ће наложити овлашћеном тужиоцу да о свом трошку обавести оштећене на које се правноснажна одлука односи о одбацивању односно одбијању тужбеног захтева путем средстава која одговарају околностима предмета и у утврђеним роковима, а када је то примерено, обавештавањем сваког оштећеног појединачно, с тим да се ово правило не примењује ако су оштећени на други начин обавештени о правноснажној пресуди или одобреној нагодби.⁵⁹

⁵⁸ Вид. члан 23. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁵⁹ Члан 24. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

3. 4. Парициони рок и санкције за непоступање по пресуди

Законодавац је најпре прописао парициони рок⁶⁰ и то одредбом којом ће суд у пресуди којом налаже извршење какве чинидбе одредити рок за њено извршење према околностима појединог случаја узимајући у обзир начело хитности (члан 25. Закона). Након тога, овај закон садржи прописане санкције за непоступање по пресуди. Конкретно, суд ће изрећи новчану казну у случају да тужилац или тужени добровољно не испуни обавезу из судске одлуке.⁶¹ Суд ће изрећи новчану казну за сваки дан закашњења извршења судске одлуке, зависно од озбиљности повреде права заштите потрошача. На изрицање новчане казне се на одговарајући начин примењују одредбе прописа којима се уређује извршни поступак којима се уређују одмеравање и изрицање новчане казне као средства извршења. Наплаћена новчана казна се уплаћује на рачун државног буџета, а о извршеној уплати ће бити обавештен суд.⁶²

Законодавац је уредио и **питање доказне снаге пресуде за остале судове**. Изричито је прописано да странке у поступку у ком је донета правноснажна пресуда поводом представничке тужбе, у смислу постојања повреде прописа из Прилога I Закона, ту пресуду могу употребити као доказ у свим другим тужбама за накнаду штете против истог трговца за исту праксу. Ова законска одредба се примењује и на заинтересоване особе.⁶³

Посебно је уређено **питање финансирања парнице** и на следећи начин који има за циљ да уреди забрану сукоба интереса у парницама ради заштите колективних интереса и права потрошача. Ако парницу поводом представничке тужбе финансира трећа страна, потребно је обезбедити да се спречи сукоб интереса и финансирање које пружа трећа страна која има економски интерес за подношење тужбе или интерес за исход

⁶⁰ Париционим роком се у правној теорији назива рок за испуњење захтева (чинидбе) који одређује парнични суд у изреци кондемпнаторне пресуде. Протек париционог рока јесте услов за наступање извршности. О париционом року у нашем процесном праву, вид. Ранко Кеча, Марко Кнежевић, „Парициони рок у српском парничком поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2015, стр. 49 -73.

⁶¹ Судске одлуке из чл. 17, 20, 24. став 1. тачка 2. и члана 24. ст. 2 . и 3. овог закона.

⁶² Вид. члан 26. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁶³ Члан 27. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

парнице поводом представничке тужбе за накнаду штете не утиче на заштиту колективних интереса оштећених потрошача која се остварује парницом. Трећа страна која финансира парницу поводом представничке тужбе не сме утицати на одлуке овлашћених тужилаца⁶⁴ укључујући и одлуку о склапању нагодбе⁶⁵, на начин који би штетио колективним интересима потрошача на које се тужбени захтев односи. Забрањено је финансирање представничке тужбе за накнаду штете од стране конкурента туженог или особе која је зависна од туженог. На повреду претходно наведене финансијске независности тужиоца суд пази по службеној дужности или на предлог туженог до правноснажности одлуке. На захтев суда овлашћени тужилац ће доставити финансијски преглед са списком извора средстава коришћених за подршку представничкој тужби за накнаду штете.⁶⁶

Накнаде за учешће: Овлашћени тужилац може захтевати од потрошача који су изразили вољу да их он заступа у парници поводом представничке тужбе за накнаду штете симболичну накнаду за учешће у тој парници. Таква накнада не сме прелазити 5% вредности накнаде штете која је предмет тужбеног захтева за потрошача, а у сваком случају не сме бити виша од 70 евра.⁶⁷

Законом је уређено и питање прекида застарелости тако што је изричито прописано (чланом 30.) да се подношењем представничке тужбе прекида застарелост за странке и за оштећене обухваћене представничком тужбом. Осим тога, важно је нагласити да је у погледу плаћања судских такси овим законом изричито прописано да су овлашћена тела⁶⁸ ослобођена од плаћања судских такси током целог поступка⁶⁹.

⁶⁴ Везане за тужбени захтев из члана 13. став 1. тачка 3. Закона.

⁶⁵ Из чл. 15. и 16. Закона.

⁶⁶ Вид. члан 28. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁶⁷ Члан 29. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁶⁸ Овлашћена тела из члана 8. ст. 2. и 5. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁶⁹ Вид. члан 31. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

3. 5. Обавештавање о представничким тужбама

Трећи део предметног закона, кроз три члана, уређује питања која се односе на обавештавање, односно информације о предстојећим и поднетим представничким тужбама и прекограничним представничким тужбама. Ово је важно јер се сматра да је за успех представничке тужбе кључно да потрошачи о њој буду обавештени. Благовремено обавештавање, односно из угла потрошача, постојање правовремених информација представља важан предуслов да би потрошачи били у могућности да одлуче о томе да ли желе или не желе да учествују у поступку поводом одређене (конкретне) представничке тужбе. Ка том циљу, прописана су следећа правила. Овлашћена тела су дужна да на својим интернет страницама, а по потреби и на други примерен начин истакну информације о: домаћим и прекограничним представничким тужбама које намеравају да поднесу, статусу поднетих домаћих и прекограничних представничких тужби и исходима ових тужби. Тужени је дужан да обавести заинтересоване потрошаче о поднетој представничкој тужби за накнаду штете која се води против њега. Тужени је дужан да наведено обавештење учини на начин који ће обезбедити да обавештење благовремено стигне до свих потенцијално повређених потрошача.

Са друге стране, законодавац је уредио и питање објављивања и ажурирања информација о овлашћеним телима и представничким тужбама тако што је прописао да Министарство на својим интернет страницама објављује информације о овлашћеним телима и домаћим и прекограничним представничким тужбама које су у току и које су правноснажно окончане. Привредни (трговачки) суд коме је поднета представничка тужба дужан је да Министарству редовно доставља информације о поднетим домаћим и прекограничним представничким тужбама, правноснажним одлукама о истим и закљученим судским нагодбама.

Коначно, законом је уређено и питање достављања информација о спровођењу. У том смислу, Министарство објављује и доставља Европској комисији информације о: (1) броју и врсти правноснажних одлука и закључених судских нагодби у колективним потрошачким споровима, (2) странкама у поступцима покренутим представничким тужбама, (3) врсти повреда из Прилога I Закона обухваћених представничком тужбом, (4) исходима поднетих представничких тужби и склопљених судских и вансудских нагодби, (5) интернет страници на којој ће бити истакнути наведени подаци. Законом је изричито прописано да наведене

информације Министарство доставља Европској комисији најкасније 26. јуна 2027. године, а затим сваке четири године.⁷⁰ Имајући у виду прелазне и завршне одредбе⁷¹ којима је прописано да овај закон ступа на правну снагу 25. јуна 2023. године⁷², очигледно је да је и прво обавештавање, као и свако наредно, планирано на четири године.

ЗАКЉУЧАК

Значај потрошачког права је у савременим правним системима велики, чему у прилог говори и конституционализација државног јемства заштите потрошача, као што је то случај и у важећем Уставу Републике Србије. Имајући у виду исказано опредељење Републике Србије за приступање Европској унији и тиме усклађивање потрошачког права са прописима ЕУ, треба имати у виду и нову Директиву (2020/1828) о представничким тужбама. Начин имплементације и решење хрватског законодавца које је анализирано у овом раду, може бити узето у разматрање као један од модела по коме се може уредити судски начин колективне заштите потрошача, нарочито у поступцима за накнаду штете. Са друге стране, разматране правне, финансијске и етичке последице масовних парница по појединачним тужбама потрошача (које нису само плод теоријског разматрања, већ су се оствариле у пракси), показују целисходност, ефикасност и економичност једног (колективног) поступка спрам масовних и репетитивних истоврсних поступака у појединачним парницама.

Правно уређење судског поступка за заштиту колективних права и интереса потрошача по представничкој тужби, показује одређене специфичности које су разматране у овом раду. Те специфичности чине основаним да се у погледу правно-политичког и номотехничког пута ова материја уреди целовито посебним законом. Разматране специфичности

⁷⁰ Члан 34. став 2. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

⁷¹ Прелазним и завршним одредбама (чл. 36-37.) прописано је да ће се поступци покренути пре ступања на снагу овог закона довршити по одредбама Закона о заштити потрошача („Народне новине”, бр. 19/22), као и да даном ступања на снагу овога закона престају да важе чл. 114 -130. Закона о заштити потрошача („Народне новине”, бр. 19/22).

⁷² Вид. члан 38. Закона о представничким тужбама за заштиту колективних интереса и права потрошача.

односе се на правила везана за период пре подношења представничке тужбе, током парнице, као и правила која се односе на управљање поступком. У такве особености спадају: претходно упозорење, медијација (пре подношења представничке тужбе и за време поступка), правила о финансирању поступка од стране трећих лица, која имају за циљ да спрече сукоб интереса, нарочито у погледу могућег поступања конкурентна трговца који је тужен, прописани рокови за управљање поступком, обавештавање о предстојећим и поднетим представничким тужбама итд.

Све разматрано у раду заједно упућује на закључак да је целисходније ову материју свеобухватно уредити једним (посебним) законом (него изменама и допунама закона о парничном поступку који је конципиран за појединачне спорове и других закона) како би се омогућио посебан правни режим спрам специфичних потреба и захтева колективне заштите потрошача, избегла фрагментација права, обезбедила делотворнија судска заштита колективних интереса и права потрошача и приступ правди.

ЛИТЕРАТУРА:

- Benöhr, I., *EU consumer law and human rights*, Oxford University Press, 2013.
- Csongor István, N. „, The Reception of Collective Actions in Europe: Reconstructing the Mental Process of a Legal Transplantation”, *Journal of Dispute Resolution*, br. 2/2020, str. 413-443.
- Csongor István, N., *Collective Actions in Europe: A Comparative, Economic and Transsystemic Analysis*, Springer, 2019.
- Вукадиновић, С. „, Европско потрошачко право и његов утицај на развој потрошачког права Србије”, *65 година од римских ујовора: Европска унија и њерсејективне европских инјијејрација Србије* (ур. Јелена Ђеранић Перишић, Владимир Ђурић, Александра Вишекруна), Институт за упоредно право, Београд, 2023, стр. 189 -214.
- Вукадиновић, С. „, Механизми колективне заштите потрошача од неправичних уговорних одредаба”, *Заштита колективних интереса потрошача - међународна научна конференција одржана 24. октобра 2020. године у Београду* (ур. Катарина Иванчевић), Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2021, стр. 226 -258.

- Вукадиновић, С. „, Неправичне уговорне одредбе: међународни, европски и национални ниво регулативе и заштите”, *Проузроковање штете, накнада штете и осигурање*, зборник радова са XXVI међународне научне конференције (ур. Здравко Петровић, Владимир Чоловић, Драган Обрадовић), Институт за упоредно право, Удружење за одштетно право, Правосудна академија, Београд, 2023, стр. 89-113.
- Deutch, S. „, Are Consumer Rights Human Rights?”, *Osgoode Hall Law Journal*, br. 3/1994, str. 537-578.
- Илић, Н., Ристић, Б. „, Колективна тужба као инструмент заштите конкуренције”, у: *Право између идеала и стварности* (ур. Душко Челић, Страхинја Миљковић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици и Институт за упоредно право, Косовска Митровица, 2003, стр. 369 -387.
- Јанићијевић, Д. „, Решавање тзв. класних спорова у парничном и арбитражном поступку”, *Зборник радова Правној факултету у Нишу*, бр. 47/2006, стр. 109 -122.
- Јовановић Zattila, М. „, Концепт колективне заштите потрошача – пут којим се ређе иде”, *Анали Правној факултету Универзитета у Зеници*, бр. 14/2014, стр. 33 -55.
- Јовичић, К., Вукадиновић, С., *Неизвршење уговора, одговорности и накнада штете*, Институт за упоредно право, Београд, 2023.
- Кеча, Р., Кнежевић, М. „, Парициони рок у српском парничком поступку”, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 1/2015, стр. 49 -73.
- Китић, Д., *Међународно приватно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и ЈП *Службени гласник*, Београд, 2019.
- Маганић, А. „, Представничке тужбе за заштиту колективних интереса и права потрошача у Републици Хрватској”, *Зборник радова Актуелности грађанској и трговачкој законодавства и правне праксе*, бр. 20, Мостар, 2023, стр. 146 -161.
- Micklitz, H. (ed.), *The Making of Consumer Law and Policy in Europe*, Hart Publishing, 2021.
- Micklitz, H., Twigg-Flesner, C., *The Transformation of Consumer Law and Policy in Europe*, Hart Publishing, 2023.
- Mik, E. „, Smart Contracts and the Myth of Transparency”, *Journal of European Consumer and Market Law*, br. 1/2024, str. 1-3.
- Познић, Б., Ракић Водинелић, В., *Грађанско процесно право*, Савремена администрација, Београд, 2010.

- Poretti, P. „, Sudska zaštita prava potrošača – (naj)bolji put?“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 39, br. 1/2018, str. 535-570.
- Прица, М. „, Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку“, *Зборник радова Правној факултету у Нишу*, бр. 91/2021, стр. 97 -116.
- Uzelac, A., Voet, S., *Class Actions in Europe: Holy Grail or a Wrong Trail?*, Springer International Publishing, 2021.
- Vlahek, A. „, Development of Consumer Collective Redress in the EU: a Light at the End of the Tunnel?“, *Baltic Yearbook of International Law Online*, vol. 18, br. 1/2020, str. 134-168.
- Vlahek, A. „, The Great Saga of Collective Redress in EU Competition Law: All Cry and No Wool?“, *World Competition: Law and Economics Review*, br. 1/2024, str. 53-72.
- Vukadinović, S. „, The arbitration clause in general terms and conditions of business transactions: current trends in international trade versus consumer arbitration“, *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina: Journal of legal theory and practice*, br. 3/2020, str. 405-429.

Assist. prof. Slobodan Vukadinović, PhD⁷³

REPRESENTATIVE ACTIONS FOR COMPENSATION AND PROTECTION OF COLLECTIVE INTERESTS AND CONSUMER RIGHTS: RESPONSE TO THE NEW LEGISLATIVE SOLUTION IN THE REGION

Summary

The paper examines specifics of judicial proceedings regarding class action lawsuits, advantages of representative actions over identical mass action lawsuits and the new legislative solution in the Balkan region transposing EU Directive

⁷³ Assistant Professor, Faculty of Law, Union University, Belgrade.

2020/1828 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC. Through legal-dogmatic analysis of the normative solution of the Croatian legislator, who enacted the Law on Representative Actions for the Protection of Collective Interests and Consumer Rights in 2023. The paper investigates whether the judicial procedure for the protection of collective consumer rights and interests, especially for compensation, should be regulated by amending and supplementing the laws governing civil procedure and other laws, or by enacting a separate law. The paper also explores and identifies the specifics of proceedings in representative actions: from the distinctive territorial and substantive jurisdiction, urgency of the procedure, authorized bodies for submission of representative actions, evidence exclusively available to one party, funding of the procedure by third parties and the issue of conflicts of interest, prior warning, mediation, special rules governing the procedure, obligations to inform about pending and filed representative actions, etc. All considerations in the paper collectively lead to the conclusion that it is more advantageous to comprehensively regulate this matter with a single (special) law (rather than amendments to the civil procedure law designed for individual disputes and other laws) to enable a specific legal regime tailored to the specific needs and demands of collective consumer protection, to avoid fragmentation of rights, and to ensure more effective judicial protection of collective interests and consumer rights. The paper points out the expediency, efficiency, and cost-effectiveness of a collective procedure compared to mass action procedures, as well as the importance of access to justice.

Keywords: consumer, trader, associations, consumer protection, class action, representative action, mass action lawsuits, access to justice, compensation, authorized bodies, mediation, funding of procedure, urgency of procedure.