

Dr. sc. Zvonimir Jelinić\*

UDK: 347.722(497.5)

347.921(497.5)

Primljeno: kolovoz 2013.

Izlaganje na znanstvenom skupu

## INSTRUMENTI ZAŠTITE KOLEKTIVNIH INTERESA I PRAVA U HRVATSKOM PRAVU - IZMEĐU STVARNE POTREBE ZA JAČANJEM VLADAVINE PRAVA I EFIKASNOG PRAVOSUĐA TE MOGUĆIH NESNALAŽENJA

*Instrumenti zaštite kolektivnih prava i interesa u hrvatskom pravu prvo su se javili u Zakonu o zaštiti potrošača i Zakonu o suzbijanju diskriminacije, kasnije i u Zakonu o parničnom postupku kojim je utvrđen opći zakonski okvir za pokretanje i suđenje u postupcima kolektivne zaštite. Pravo na kolektivnu zaštitu u Republici Hrvatskoj danas ne predstavlja samo zakonima predviđenu mogućnost. Naime, konkretizaciju prava na kolektivnu zaštitu možemo pratiti kroz medijski prilično eksponiran slučaj udruženja fizičkih osoba koje sudskim putem nastoje ostvariti zaštitu prava korisnika kredita denominiranih u švicarske franke (CHF). Na komparativnopravnoj razini, proučavanje povijesnog razvoja moderne kolektivne (sudske) zaštite upućuje na izučavanje sadržaja i razvoja tog instituta u američkom pravu. U Americi se pravo na kolektivnu zaštitu u vidu klasne tužbe (class action) razvija i kroz sudske postupke konkretizira tijekom cijelog dvadesetog stoljeća, sve do današnjih dana kada institut obilježavaju stanovite kontroverze. U Europi, trend razvoja modela kolektivne pravne zaštite poseban zamah dobiva razvojem dijela prava koji se bavi zaštitom potrošača. Rezultat je implementacija različitih modela kolektivne zaštite u nacionalnim pravnim sustavima država koje u prošlosti nisu poznavale takav koncept zaštite. U ovom radu autor propituje narav i doseg procesnog instrumenta kolektivne tužbe koje različite organizacije kao ovlaštenici na podnošenje kolektivnih tužbi imaju na raspolaganju u cilju zaštite prava svojih članova i drugih osoba. Razmatra se da li je sadašnje uređenje kolektivne zaštite u Republici Hrvatskoj podobno za ostvarivanje pravne zaštite građana koji se prilikom samostalnog ostvarivanja sudske zaštite suočavaju s nizom problema: visokim troškovima, dugotrajnim parničanjem, pravilnim odabirom punomoćnika itd. Posebno se tematizira pitanje osiguranja financiranja kolektivne zaštite koje predstavlja jedan od ključnih elemenata za širu primjenu i konkretizaciju instituta u praksi, a propituje se i u kojoj mjeri sadašnja domaća normativna rješenja o kolektivnoj zaštiti mogu doprinijeti jačanju pravne države kao i rasterećenju i povećanju efikasnosti hrvatskog pravosuđa.*

**Ključne riječi:** procesne mogućnosti, kolektivna tužba, zajednička prava i interesi, učinkovitost pravosuđa

---

\* Doc. dr. sc. Zvonimir Jelinić, docent na Pravnom fakultetu Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku i redoviti član Akademije pravnih znanosti Hrvatske, e-mail: zjelinic@pravos.hr.

## 1. UVOD

U povijesnom kontekstu, u Republici Hrvatskoj i u drugim europskim državama privatnopravna zaštita oduvijek se zasnivala na pojedinačnim podnošenjima tužbi s ciljem zaštite povrijeđenih subjektivnih prava. Drugim riječima, ako pojedinac sam nije imao snage uhvatiti se u koštac s pravim problemom s kojim je suočen, on je bio redovito prepušten sam sebi, posebno ako se u obzir uzme ograničen domet instituta suparničarstva. Osim toga, samostalno ostvarivanje pravne zaštite nerijetko predstavlja skup i tegoban proces. Dok građani slabog imovinskog stanja cijenu pristupa pravosuđu još donekle mogu amortizirati kroz sustav besplatne pravne pomoći i pravila o naknadi troškova postupka u slučaju uspjeha u sporu, drugi problemi poput adekvatnog odabira punomoćnika, dugotrajnosti sudskih postupaka, emocionalnog doživljaja parničenja i sl. ostvarivanje pravne zaštite čine kompliciranom i ovisnom o rješenjima koje neko pravo usvaja, kako u pogledu materijalnih prava, tako i u pogledu procesnih mogućnosti koje sustav predviđa.

Jedna novija procesna mogućnost, danas normirana u nekoliko hrvatskih zakonskih tekstova je podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava (u daljnjem tekstu: kolektivna tužba). Riječ je o jedinstvenom<sup>1</sup> no danas više ne i dominantno američkom pravnom fenomenu<sup>2</sup> čiju su dosljednu recepciju mnoge europske zemlje otklonile zbog niza problema i kontroverzi koje „class action“ u Americi generira.<sup>3</sup>

U različitim varijacijama, danas većina kontinentalnih pravnih sustava poznaje neki oblik sudske kolektivne zaštite. U našem je pravu kolektivna tužba svoj normativni okvir dobila pod utjecajem europskog prava, prvo u Zakonu o zaštiti potrošača (u daljnjem tekstu: ZZP)<sup>4</sup> i Zakonu o suzbijanju

<sup>1</sup> V. Nashi 2010, 148, cit. prema Cappali & Consolo 1992.

<sup>2</sup> Slično i Baumgartner 2006-2007, 308 te Sherman 2002, 401. Vidi i U.S. Chamber Institute for Legal Reform pod nazivom *Ensuring Effective Redress – The Importance of Litigation Financing in Preventing the Misuse of Aggregate Litigation Mechanisms*. Dostupno na: <http://www.instituteforlegalreform.com/sites/default/files/images2/stories/documents/pdf/international/litigationfinancingpaper.pdf> [01.08.2013].

<sup>3</sup> O povijesnom razvoju i kontroverzama koje prate institut „Class Action“ u američkom pravu v. Hensler et. al. 2000, 19-53.

<sup>4</sup> Udružna tužba (*Verbandsklage*) kao procesna mogućnost prvotno se javila u starom Zakonu o zaštiti potrošača (Narodne novine br. 96/2003) u čl. 102 koji je regulirao poslove udruga za zaštitu potrošača. Opširnije o starom uređenju apstraktne sudske zaštite potrošača v. u Triva - Dika 2004, 823 i d. Danas je sudska zaštita kolektivnih interesa i prava u dijelu zaštite potrošača regulirana relevantnim odredbama Zakona o zaštiti potrošača iz 2007 god. (Narodne novine br. 79/2007, 125/2007, 79/2009, 89/2009, 75/2009, 133/2009, 78/2012, 56/2013).

diskriminacije (u daljnjem tekstu: ZSD),<sup>5</sup> da bi nešto kasnije svoje mjesto dobila i u našem osnovnom izvoru parničnog procesnog prava – Zakonu o parničnom postupku (u daljnjem tekstu: ZPP).<sup>6</sup> Najkraće rečeno, tim je instrumentom omogućeno ovlaštenim osobama podnijeti tužbu za zaštitu kolektivnih prava i interesa protiv fizičke ili pravne osobe koja obavljanjem određene djelatnosti ili općenito nekim svojim postupanjem povređuje ili ozbiljno ugrožava skupne interese i prava. Tužbom se može zahtijevati da sud naredi prestanak takvog postupanja kao i otklanjanje nastalih ili prijetećih štetnih posljedica.

Recepcija kolektivne tužbe širom Europe (u nomenklaturi EU obuhvaćene pojmom *collective redress*) impuls dobiva s razvojem gospodarskih odnosa kroz povećanje proizvodnje i prodaje roba i usluga te paralelnim razvojem zaštite prava potrošača i ulagatelja na financijskim tržištima. Logično, i naše je pravo pod snažnim utjecajem potrebe za brzom prilagodbom pravnoj stečevini EU slijedilo europski put pa se normiranju instituta kolektivne tužbe prvi put pristupilo kroz Zakon o zaštiti potrošača kada je kolektivna tužba modelirana po uzoru na njemačko rješenje (*Verbandsklage*). Načelno je pitanje zašto upravo potrošačko pravo predstavlja u tolikoj mjeri pogodno tlo za razvoj instituta kolektivne tužbe?

Odgovor je sadržan u činjenici da države nemaju uvijek dovoljno kapaciteta učinkovito i adekvatno kontrolirati postupanja različitih vrsta trgovaca prilikom plasmana njihovih roba i usluga. Trgovci na tržište nerijetko plasiraju proizvode sa značajnim manama ili, u krajnjoj liniji, proizvode koji se zbog nekih svojih svojstava mogu okarakterizirati kao opasni za njihove korisnike (pri tome se ne misli isključivo na proizvode robne naravi, već i na sve usluge koje se proizvode i pružaju na industrijski način). Budući da države često nisu u stanju voditi računa o svim aspektima funkcioniranja slobodnog tržišta, poželjno je osigurati adekvatne supstitute u vidu nekog oblika privatnopravnih mehanizama za rješavanje sporova i pravičnog obeštećenja građana, posebno u situacijama kada građani nemaju interesa pravnu zaštitu ostvarivati individualno. Upravo u situaciji kada bi pojedinačno ostvarivanje prava i interesa bilo skopčano s nizom poteškoća, ponajprije troškovne prirode, a eventualni rezultat bio tek mala ekonomska korist za tužitelja, pravozaštitna funkcija kolektivne tužbe postaje jasnija. Kolektivnom tužbom se omogućava agregacija velikog broja pojedinačnih

---

<sup>5</sup> Zakon o suzbijanju diskriminacije (85/2008, 112/2012).

<sup>6</sup> Zakon o parničnom postupku (Službeni list SFRJ 4/1977, 36/1977, 36/1980, 6/1980, 69/1982, 43/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990, 35/1991, Narodne novine 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 25/2013).

zahtjeva u jednu tužbu<sup>7</sup> čije ostvarivanje tada dobiva ne samo ekonomsku podlogu u smislu pozitivnog odnosa troškova postupka i onoga što se zahtjevom traži,<sup>8</sup> već i specifičnu javnu i zaštitnu funkciju koja se u europskom kontekstu primarno sastoji u utvđivanju povrede i zabrani određenog postupanja i ponašanja trgovaca.

U domeni potrošačkog prava vrste sporova s obzirom na njihov sadržaj mogu biti različite; najčešće će biti riječi o situacijama u kojima je veliki broj ljudi ekonomski oštećen nekim proizvodom. To će osobito biti slučaj s proizvodima financijske prirode, uslugama telekomunikacijskih operatera, uslugama prijevoza, putovanja i turizma, komunalnim uslugama, medicinskim proizvodima i dr. Iako najčešći, potrošačke interese ne treba smatrati i jedinim interesima i pravima koja se danas u svijetu mogu štititi. Također može biti riječ o interesima građana koji izlaze iz domene potrošačkog zakonodavstva; povredama pravila kojima se štiti tržišno natjecanje (npr. poduzetnici se dogovore oko prodajnih cijena proizvoda te višu cijenu proizvoda preliju na kupce), povredama poreznih pravila (npr. nezakonitog načina obračuna poreznih davanja), interesima koji se tiču čovjekova prava na zdrav život i okoliš, kulturnim i etničkim interesima, a u novije vrijeme i antidiskriminacijskim i drugim pravima i interesima kojima moderni pravni sustavi danas poklanjaju povećanu pažnju i osiguravaju zaštitu.

Na samom početku čitatelje je potrebno upoznati s intencijom ovog rada te u skladu s time postaviti neke ograde. U daljnjem tekstu neće se analizirati pitanja poput razlike između hrvatske recepcije kolektivne tužbe u odnosu na cijeli niz varijacija kolektivne tužbe koje postoje u Europi, zatim rad se neće baviti detaljnim analizama procesnih mogućnosti koje otvara kolektivna zaštita niti će se analizirati dometi nekih konkretnih postupaka kolektivne zaštite pred našim sudovima. O tome, u krajnjoj liniji, već postoje neki domaći radovi koji problematiku kolektivne tužbe i postupaka za zaštitu kolektivnih interesa i prava obrađuju na pregledan i cjelovit način.<sup>9</sup> Zato se u nastavku rada instrumente kolektivne zaštite analizira samo u mjeri u kojoj je potrebno da se argumentacija učini korektnijom i jasnijom, a u cilju davanja odgovora na neka načelna pitanja (tako npr. smatramo nužnim radi boljeg razumijevanja naravi kolektivne zaštite u europskom kontekstu na samom

---

<sup>7</sup> Slično Alexander 2000, 1.

<sup>8</sup> Slično Nagareda 2009, 28. Također v. Bronsteen 2003, 1419 te *Green Paper - Damages actions for breach of the antitrust rules*, COM (2005) 672 final, 19.12.2005. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html> [01.08.2013].

<sup>9</sup> V. Dika (2011) te Škugor (2012).

početku rada povući kratku paralelu između dvije različite koncepcije kolektivne zaštite – one u Americi i u Europi).

U kontekstu dosadašnjih političkih strategija i razvoja kolektivne zaštite na europskoj razini može se postaviti pitanje da li je mogućnost koju je ostavila EU – da svaka država u okvirima europskih pravila samostalno odluči o usvajanju neke varijacije kolektivne zaštite prava (samim time i o sadržaju instituta kolektivne tužbe) djelovala pozitivno ili negativno na razvoj kolektivne pravne zaštite u Europi, posebno u odnosu na pitanje recepcije američkog „*Class Action*“ modela i pitanje naknade štete do koje može doći uslijed protupravnog postupanja trgovaca i drugih osoba. Iako šteta nanosena pojedincima može biti niska, ukupan iznos štete koji pretrpi velika skupina građana može biti iznimno visoka. Dovoljno je navesti dva europska slučaja: prvi, kad je nizozemska banka zbog neadekvatnog informiranja svojih korisnika o jednom financijskom proizvodu bila prisiljena sklopiti nagodbu s 165,300 korisnika tog financijskog proizvoda i na taj način obeštetiti svoje klijente u iznosu od 1,5 milijardi € te drugi, kad je Lisabonski sud odlučio da je pružatelj telefonskih usluga svojim korisnicima naplaćivao posebnu naknadu za koju je utvrđeno da je bila nezakonita pa je potrošačima dodijelio naknadu štete u iznosu od 70 milijuna €. <sup>10</sup> Različite prakse u različitim europskim državama ogledaju se ne samo u mogućnosti izravnog postavljanja zahtjeva za naknadu štete, već i nizu drugih pravnih pitanja: koga vezuje odluka suda kojom se utvrđuje protupravno postupanje neke osobe ili grupe osoba, zatim na koji je način uređeno pitanje aktivne legitimacije za podnošenje kolektivne tužbe, koji su interesi i prava uopće protektabilni, pitanje financiranja parnice itd. <sup>11</sup> Budući da je od nedavno i hrvatsko pravosuđe suočeno s izazovom kolektivne tužbe, na neka od spomenutih pitanja bit će potrebno obratiti pažnju kako bi se jasnije označilo procesno značenje i uloga hrvatske varijacije kolektivne tužbe.

Također, kad je riječ o modelu kolektivne zaštite koji je usvojen u Republici Hrvatskoj, ovaj rad posebno tematizira navedenu problematiku u svjetlu jednog načelnog pitanja koje na specifičan način prožima raspravu koja se želi potaći.

Imajući na umu probleme s kojima je danas suočeno naše pravosuđe (dugotrajni postupci, veliki broj neriješenih predmeta, skup proces ostvarivanja pravne zaštite, katkada manjak transparentnosti i

---

<sup>10</sup> Opširnije o svemu v. u dokumentu pod nazivom *Follow-up to the Green Paper on consumer collective redress* iz 2009. god. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/collective\\_redress\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm) [09.11.2012].

<sup>11</sup> Ibid.

profesionalizma)<sup>12</sup> osnovano je postaviti pitanje da li pravosudni sustav u danim uvjetima pruža dovoljno efikasan i pristupačan mehanizam zaštite prava građana koji često, kako bi ostvarili neki svoj ekonomski ili drugi interes, s trgovcima sklapaju ugovore koji se u nekim svojim dijelovima mogu okarakterizirati kao nepošteni, odnosno onih građana koji na temelju zavaravajućih oglašavanja kupuju proizvode koji mogu prouzročiti štetu svojim korisnicima. Iako je ovdje naglasak stavljen na zaštitu prava potrošača, isto se pitanje može postaviti i u raznim drugim slučajevima kad u srži problema nije neki ekonomski interes (zaštita okoliša, zaštita od diskriminacije i sl.).

Osobe koja imaju dovoljno saznanja o različitim normativnim rješenjima, stanju njihove primjene i raznim praksama složiti će se da bi pozitivan odgovor na gore postavljeno pitanje u najmanju ruku bio dubiozan, posebno iz razloga što je općepoznato da dugotrajno parničenje generira visoke troškove za stranke u postupku. Posljedica takvog stanja ogleđa se u činjenici da se građani s tužbenim zahtjevima male vrijednosti i bez pravne pomoći teško odlučuju za ostvarivanje pravne zaštite sudskim putem. Zato treba provjeriti mogu li postojeća normativna rješenja u pogledu kolektivnih tužbi na neki način biti u službi građana, ali i pravosuđa na način da doprinesu povećanju njegove efikasnosti, posredno i ugleda u društvu. Dodatno, treba provjeriti u čemu se ogleđaju moguća nesnalaženja, i inače prisutna kad je u pitanju konkretizacija novih pravnih rješenja u praksi.

## **2. AMERIČKI VS. EUROPSKI KONCEPT KOLEKTIVNE TUŽBE. TEMELJNE RAZLIKE**

Kolektivne tužbe (*class action* ili *class action suit*) su u Sjedinjenim Američkim Državama česta pojava i povijesno gledajući američki pravni fenomen.<sup>13</sup> Riječ je o fenomenu koji je u svijetu američkog korporativnog odvjetništva izrazito popularan, ali istovremeno zbog niza svojih odlika društveno sve kontroverzniji model parničenja. Izvorna intencija ovog instrumenta bila je podizanje razine socijalne osjetljivosti i učinkovitosti američkog pravosuđa na način da se velikom broju pojedinaca s malim zahtjevima (zbog američkog pravila o snošenju troškova postupka inače neisplativima pojedinačno ostvarivati) omogući pristup pravosuđu i pravično

---

<sup>12</sup> O tome v. dokument Europske komisije od 10. listopada 2012. god.; *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership* COM(2012) 601 final, str. 7 i d.

<sup>13</sup> Tako Bauer - Braun 2010, 19.

obeštećenje u situaciji kada su njihovi interesi podudarni u mjeri da je uputnije o pravima te grupe raspravljati u jednom, nego u cijelom nizu odvojenih postupaka.<sup>14</sup> Početak rastuće uporabe instrumenta kolektivne tužbe vezuje se uz izmjene Federalnih pravila parničnog postupka (*Federal Rules of Civil Procedure*) iz 1966. god. u kojima je propisano da sudska odluka obvezuje sve osobe obuhvaćene tužbom, omogućavajući time punomoćniku tužitelja da virtualno zastupa sve članove tužbe ovisno o definiciji klase i predmeta spora.<sup>15</sup> To ne znači da članovi obuhvaćeni tužbom u svakom slučaju postaju vezani odlukom suda jer oni koji žele da ih sudska odluka ne obvezuje, a kako bi u slučaju negativne odluke mogli samostalno ostvarivati naknadu štete, mogu o svojem istupanju iz klase obavijestiti sud ili punomoćnika (riječ je o tzv. *opt-out* mehanizmu). U Europi u pogledu subjektivnih granica pravomoćnosti presude ne postoji jedinstveno rješenje pa neke države usvajaju *opt-out*, dok su se neke priklonile suprotnom, *opt-in* modelu pravnog učinka presude, a poznato je i da neke države usvajaju oba rješenja.

Rastuće kontroverze *vis-à-vis* američkog sustava kolektivne tužbe povezane su s karakterom pravne zaštite koju kolektivna tužba tamo pruža. Naime, američko rješenje obilježava činjenica da je kolektivna tužba dizajnirana kao instrument i pravno sredstvo koje omogućava izravno postavljanje zahtjeva za naknadu štete. Potonje je dovelo do toga da pokretanje postupaka kolektivne zaštite danas predstavlja lukrativan *business* za odvjetničke tvrtke koje svoj financijski probitak vide u ugovaranju nagrade u vidu postotka uspjeha u sporu (tzv. *contingency fee arrangement*, uobičajeno u visini od oko 1/3 dosuđenog iznosa štete) u zamjenu za preuzimanje financiranja pokretanja i održanja same parnice. Na taj način odvjetnici postaju prvenstveno vođeni financijskim aspektom cijelog posla koji s obzirom na visoke iznose utuženja uvijek predstavlja veliku opasnost za tužene tvrtke. Ukoliko se tome pribroje druge specifičnosti američkog sustava poput široko postavljene obveze prezentacije dokaza u posjedu tužene strane, sudjelovanja porote u postupcima pred federalnim sudovima, narav američkih pravila o troškovima te posebno mogućnost izravnog dosuđivanja naknade štete oštećenim članovima tužbe, tada postaje jasno da i sama prijetnja kolektivnom tužbom u Americi može predstavljati veliki teret za tužene tvrtke. U praksi, ovo će značiti da će tvrtke u nekim situacijama biti prisiljene sklopiti nagodbe s tužiteljima kako bi od sebe otklonile trošak parničenja i

---

<sup>14</sup> Tako *Friedenthal - Kane - Miller* 2005, str. 758 i d. .

<sup>15</sup> Vidi pravilo 23 (*Class Actions*) Federalnih pravila parničnog postupka (*Federal Rules of Civil Procedure*) prema stanju od 01.12.2010. god.

nastupanje još veće ekonomske štete.<sup>16</sup> Takve postavke sustava rezultirale su učestalim zlouporabama instituta kolektivne tužbe, do te mjere da farmaceutske i druge tvrtke troše milijarde dolara godišnje na odvjetničke usluge i druge pravne troškove samo da bi eliminirale opasnost od kolektivnih tužbi.<sup>17</sup> Iako i dalje učinkovit u smislu da i onim osobama koje su pretrpjele male gubitke omogućuje obeštećenje, američki je sustav tijekom vremena poprimio odlike sustava koji se temelji na odvjetničkoj inicijativi, svojevrsnom odvjetničkom poduzetništvu, konceptu koji u Europi još uvijek nije naišao na plodno tlo. Više je razloga zašto je tome tako i oni su u izravnoj vezi s elementima koji obilježavaju europski pristup problematici.

Pojam „*collective redress*“ na razini prava EU obuhvaća ne samo institut kolektivne tužbe, već i druge procesne forme podobne prouzročiti zabranu poduzimanja ugrožavajućih radnji i provođenja nezakonitih poslovnih praksi, radnji koje se tiču velikog broja osoba koje se nalaze u istom ili sličnom pravnom položaju. Te forme ne moraju biti isključivo vezane za sudske postupke, već može biti riječi i o raznim izvansudskim mehanizmima rješavanja spora u okviru kojih se također može postaviti zahtjev za prestankom poduzimanja određenih radnji i poslovnih praksi (poznatim kao ADR – *Alternative dispute resolution*).<sup>18</sup>

Pregled stanja u europskim pravnim sustavima otkriva da je većina država članica EU u svoja zakonodavstva integrirala pravila koja osiguravaju neki oblik sudske kolektivne zaštite interesa i prava.<sup>19</sup> Ipak, sadržaj i dometi tih mehanizama prilično se razlikuju među državama što donekle otežava utvrđivanje temeljnih razlikovnih elemenata između američkog i europskog koncepta instituta. Samo za primjer, u nekim državama postupci za zaštitu kolektivnih interesa i prava rezervirani su samo za neka područja prava (npr. u slučajevima dopuštenosti općih uvjeta ugovora, naknade štete prouzročene ulagateljima na financijskom tržištu ili naknade štete počinjene povredom pravila o tržišnom natjecanju), dok u nekim državama ti postupci mogu imati daleko širu primjenu, u odnosu na predmet spora čak i neograničenu (tako u

---

<sup>16</sup> Činjenica je da samo 2% slučajeva na federalnoj razini završi pred sudom, dok je na razini sudova saveznih država taj postotak nešto viši, oko 5%. Svi ostali slučajevi zbog taktike odvjetnika da opreznim definiranjem predmeta spora te okupljanjem i informiranjem što većeg broja potencijalnih oštećenika povise vrijednost spora u pitanju rezultiraju „prisilom“ tuženika na nagodbu, čak i u slučajevima kada predmet ima malo izgleda za uspjeh u sudskom postupku. O tome opširnije v. u *Rickard* 2008.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> V. opširnije u *Green paper on Consumer Collective Redress*, COM (2008) 794 final. Također, o modelima alternativnog rješavanja (masovnih) potrošačkih sporova v. *Hodges* 2011.

<sup>19</sup> O tome v. tablicu br. 1 u *Hodges*, 2008, str. 10 i d.



Danskoj i Norveškoj ne postoji ograničenje u kojim pravnim stvarima može biti iniciran postupak kolektivne zaštite).<sup>20</sup>

Druga važna razlika tiče se aktivne legitimacije za podnošenje tužbe. Za razliku od Amerike, gdje je aktivna legitimacija postavljena veoma široko pa „*class action*“ načelno može podnijeti svatko sposoban predstavljati grupu ukoliko udovoljava drugim uvjetima i pravilima postupka,<sup>21</sup> u Europi pitanje aktivne legitimacije države različito rješavaju. Negdje su na podnošenje tužbe ovlaštene isključivo udruge potrošača (Francuska), negdje je postupak ovlašteno voditi javno tijelo poput ombdusmana za potrošače (Finska), negdje pravo na zastupanje propisi daju i pojedincima sposobnima zastupati interese grupe (Portugal) itd. Postoje i različita kombinatorna rješenja koja pravo na zastupanje u postupcima kolektivne zaštite interesa i prava i *ius standi in iudicio* istovremeno daju različitim privatnopravnim organizacijama i državnim tijelima, moguće i pojedincima te njihovim neformalnim skupinama.<sup>22</sup>

Razlike se ogledaju i u učincima presude na članove grupe kojih se tužba tiče pa u europskom kontekstu ne možemo govoriti o nekom uniformnom *opt-in* ili *opt-out* rješenju. Primjera radi, dok u Americi redovni pravni put nalaže objavu podizanja kolektivne tužbe svim osobama koje bi mogle biti članovi grupe (kako bi eventualno pojedinci mogli odlučiti o istupanju iz grupe te otkloniti mogućnost da ih veže negativna presuda), u nekim europskim državama pravila nalažu da se svaki član grupe mora posebno registrirati i izraziti pisanu suglasnost za priključenjem grupi (*opt in* model u Italiji i Švedskoj), u nekim državama odluka suda vezuje sve članove osim ukoliko se oni ne odluče za *opt-out* (Portugal, Nizozemska), dok su u Norveškoj i Danskoj predviđena oba modela uključenja, odnosno isključenja iz spora; i

---

<sup>20</sup> V. *Follow-up to the Green Paper on consumer collective redress* [bilj. br. 10].

<sup>21</sup> Postoji cijeli niz procesnih uvjeta koji moraju biti ispunjeni kako bi sud o tužbi počeo raspravljati; mora biti riječ o zahtjevu koji okuplja veliki broj osoba koje dijele isti pravni problem, zatim moraju postojati jamstva da osobe koje tuže i predstavljaju druge osobe to čine na način koji primjereno štiti interese grupe, brojnost osoba čija su prava povrijeđena mora biti takva da suparničarstvo i spajanje velikog broja individualnih parnica nije praktično itd. Opširnije o tome v. *Friedenthal et al.* 2005, 762 i d.

<sup>22</sup> V. *Directorate General for Internal Policies; Policy Department A: Economic and Scientific Policy* (2011), *Overview of existing collective redress schemes in EU Member States*, IP/A/IMCO/NT/2011-16, 2011. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110715ATT24242/20110715ATT24242EN.pdf> [01.08.2013]. Najnoviji materijali i ažurirani podaci o stanju razvoja kolektivne pravne zaštite u pojedinim državama dostupni su i na web stranici projekta „*Global Class Action Exchange*“: <http://globalclassactions.stanford.edu/empirical> [01.08.2013].

*opt-in* i *opt-out*, ovisno o naravi samog slučaja.<sup>23</sup> Osim spomenutih, moguće je detektirati i druge specifičnosti kolektivne sudske zaštite u Europi: ograničeno prihvaćenu mogućnost ugovaranja odvjetničke nagrade u razmjeru s uspjehom u sporu, općeprihvaćeno pravilo o konačnom snošenju i naknadi parničnih troškova po načelu odgovornosti za uspjeh kao i nepopularnost anglosaksonskog koncepta specijalne vrste šteta koje imaju specifičnu kaznenu narav (*punitive damages*). Za razliku od američkog, europski model kolektivne zaštite pitanje naknade štete postavlja u drugi plan te je u tom smislu prvenstveno usmjeren na utvrđenje i zabranu budućeg protupravnog ponašanja, tek posredno i na naknadu štete oštećenim osobama. Zbog toga europski model kolektivne zaštite nema dozu financijske privlačnosti i ne obilježava ga postojanje velikog interesa odvjetničkih tvrtki za sudjelovanjem u postupcima kolektivne zaštite.

Opća komparacija instituta s obzirom na različita stanja, prakse i recepcije u Europi lako može biti problematizirana. Ipak, budući da odlučni elementi kolektivne zaštite u Europi nisu poprimili karakteristike američkog modela,<sup>24</sup> otvoren je prostor da se temeljni elementi dva modela grupiraju i suprotstave te da se postavi sljedeća razlikovna analiza;

**Tablica 1:** Temeljne razlike između europskog i američkog modela kolektivne sudske zaštite

Europski (ne-poduzetnički) model kolektivne zaštite interesa i prava apstraktne naravi	Američki (poduzetnički) model kolektivne sudske zaštite interesa i prava konkretne naravi
Pretežito propisivanje <i>opt-in</i> mehanizma učinka sudske odluke	<i>Opt-out</i> model
Aktivna legitimacija je uglavnom u rukama privatnopravnih organizacija – udruga građana ili drugih zakonom ovlaštenih osoba	Aktivna legitimacija – virtualno svatko sposoban kvalitetno identificirati i predstavljati problem s kojim je suočena skupina
Trenutno je u većini država na snazi zabrana ugovaranja naknade u razmjeru s uspjehom u sporu, iako je zamjetna tendencija otklanjanja takvih ograničenja	Ugovaranje nagrade u razmjeru s uspjehom u sporu - opća pojava u američkom svijetu odvjetništva, uvijek prilikom kolektivne sudske zaštite (postotak ovisan o vrijednosti predmeta spora i podložan odobrenju suda)
Naknada štete - uglavnom neizravan cilj kolektivne zaštite	Naknada štete – primaran cilj kolektivne zaštite
Pravila o konačnom snošenju parničnih troškova – europsko pravilo - stranka koja u cijelosti izgubi snosi svoje i troškove protivnika (rijetko u apsolutnom iznosu)	Američko pravilo – svaka strana samostalno podmiruje odvjetničke troškove

<sup>23</sup> Opširnije v. u *Nagareda* 2009, 20-26.

<sup>24</sup> Tako *Hodges*, 2008, 248.

Postoje i drugi razlikovni elementi koji američki sustav kolektivne zaštite čine specifičnim i zbog kojih je američki model posebno zanimljiv odvjetničkoj profesiji. Oni su prvenstveno vezani uz činjenicu da u Americi u postupcima pred federalnim sudovima sudjeluje porota, što nekad razumijevanje problema spora može dodatno senzibilizirati, posebno kada je riječ o štetama koje se tiču širokih skupina i koje imaju socijalni značaj (azbest, ekološke katastrofe kao što je nedavno puknuće naftne bušotine u Meksičkom zaljevu, a moguće i neka druga pitanja poput različitih diskriminatornih praksi). Tome treba pribrojiti široke mogućnosti koje pružaju američka pravila o pribavljanju dokaznih sredstava od protivne strane, u kontinentalnim pravnim porecima ograničenima ulogom suca koji iznimno može odlučiti o izvođenju dokaza u posjedu suprotne strane ukoliko o tome ovisi utvrđivanje činjenica važnih za donošenje pravilne odluke u sporu.<sup>25</sup>

U kojem će se smjeru u budućnosti razvijati europski model kolektivne zaštite interesa i prava te hoće li isti sve više poprimati odlike američkog (konkretnog) modela kolektivne zaštite tek treba vidjeti. Unatoč protivljenjima i predviđanjima dužnosnika EU koji su isticali da Europa nikada neće recepcirati američki model,<sup>26</sup> poznati stručnjaci u ovom polju prava, svjesni dosadašnjeg razvoja i kompliciranosti predmetne materije, kao i različitih rješenja usvojenih u pojedinim europskim državama uglavnom otklanjaju izravan odgovor na spomenuto pitanje.<sup>27</sup> Prema *Hodgesu* jedan od temeljnih problema sadržan je u činjenici da sudski postupci privatne kolektivne zaštite iziskuju odgovarajuće financiranje kako bi bili funkcionalni.<sup>28</sup> Zato je irelevantno raspravljati o činjenici da kontinentalni europski pravni sustavi nisu preuzeli procesne elemente kolektivne zaštite na način na koji je ona uređena u Americi.<sup>29</sup> Ono što treba razmotriti je kombinirani učinak financijskih inicijativa koje funkcioniraju u nekom pravnom sustavu.<sup>30</sup> Treba uzeti u obzir i činjenicu da su europski sustavi podložni stalnim promjenama, kako u dijelu procesnog prava (što se najbolje vidi iz razvoja instrumenata kolektivne zaštite u Europi u relativno kratkom

---

<sup>25</sup> Opširnije v. u *Pejovic* 2001, 830 i d.

<sup>26</sup> V. npr. govor bivše povjerenice Europske komisije za potrošače Meglene Kuneve od 27. studenog 2008 god. prilikom predstavljanja dokumenta *Green Paper on Consumer Collective Redress* u kojem je europska povjerenica jasno ukazala na potrebu da se u obzir uzmu negativna američka iskustva kao i da se Europska komisija neće zalagati za uvođenje rješenja po uzoru na „*U.S. style class system*“. Dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-08-657\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-08-657_en.htm) [01.08.2013].

<sup>27</sup> V. *Hodges* 2008, 154, 270 i d. te *Issacharoff* 2008.

<sup>28</sup> Tako *Hodges* 2008, 154.

<sup>29</sup> Cf. *ibid.*, 149.

<sup>30</sup> *Ibid.*

periodu), tako i dijelu koji se odnosi na financijske aspekte postupaka kolektivne zaštite.<sup>31</sup> O čemu je riječ najbolje govori činjenica da neke europske države već poznaju svojevrsni supstitut za američki „*contingency fee*“, iako samo ugovaranje nagrade ovisno o uspjehu u sporu nije dopušteno; riječ je o ugovornim modelima preuzimanja financiranja parnice od strane treće osobe za protučinidbu isplate određenog postotka od eventualnog uspjeha u sporu (tzv. *third party litigation funding*).<sup>32</sup>

Iako je od raznih europskih dužnosnika puno puta naglašavano da se u Europi neće replicirati američki model zbog svojih bitnih elemenata poznat kao „toksični koktel“,<sup>33</sup> očigledno je da postoji opasnost da države, s obzirom na još uvijek prisutnu slobodu krojenja sustava kolektivne zaštite, uvedu neke supstitute za američka rješenja. U tom smislu, može se konstatirati da postoji potreba da se razmotre razni drugi načini osiguranja zaštite kolektivnih interesa i prava. Načini mogu biti različiti: paralelno uspostavljanje učinkovitih i jeftinijih alternativnih načina rješavanja sporova između potrošača i trgovaca, razmatranje mogućnosti favoriziranja rješenja prema kojem su za kolektivne tužbe primarno ovlaštena za to posebno oformljena i educirana državna tijela, a postoji i potreba da se razmotre mehanizmi koji bi eliminirali višekratno spominjan i posebno problematičan element američkog modela u vidu primamljivog financijskog aspekta posla iz perspektive zastupnika tužitelja. S druge strane, treba uzeti da to nikako ne znači da bi trebalo otkloniti mogućnost sudske privatne kolektivne zaštite interesa i prava kao i pravično obeštećenje članova povrijeđenih skupina jer ona predstavlja dodatnu garanciju da individualna prava, makar male vrijednosti, nisu nezaštićena.

Dosadašnje analize jasno upućuju da odgovoru na pitanje postavljeno u uvodu rada (da li je mogućnost koju je ostavila EU – da svaka država u okvirima europskih pravila samostalno odluči o usvajanju neke varijacije kolektivne zaštite prava - samim time i o sadržaju instituta kolektivne tužbe, djelovala pozitivno ili negativno na razvoj kolektive pravne zaštite u Europi, posebno u odnosu na pitanje recepcije američkog „*Class Action*“ modela?) treba pristupiti krajnje oprezno, između ostaloga imajući na umu i odmjerene stavove poznatih stručnjaka kojima se treba prikloniti. No, isto tako, potrebno

---

<sup>31</sup> Cf. *ibid.*, 150-151.

<sup>32</sup> *Hodges* smatra da takva rješenja mogu lako rezultirati emulacijom američkog modela jer će financijeri poduhvata voditi računa o povratu investicije te će okupljanjem velikog broja povrijeđenih građana i multipliciranjem iznosa šteta izvršavati pritisak na tuženike da suočeni s prijatnijom visokih šteta pristupe sklapanju nagodbe. Opširnije v. u *Hodges* 2008, 153 i d.

<sup>33</sup> V. *supra* [bilj. 26]. Također v. *Carlisle* 2009, 4.

je provjeriti da li je u međuvremenu došlo do određenih pomaka u ovom dijelu prava.

Dostupni podaci govore da pitanje kolektivne pravne zaštite nije statično pravno područje,<sup>34</sup> već upravo suprotno – područje prava podložno čestim, katkada i neočekivanim promjenama i inicijativama. Jedna od posljednjih u nizu (iz lipnja 2013 god.) je objava pravno neobvezujućeg dokumenta Europske komisije pod nazivom „*Recommendation on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law*” (u daljnjem tekstu: Preporuka<sup>35</sup>). Predmetnom Preporukom državama članicama se preporuča da u svoje nacionalne sustave integriraju model kolektivne zaštite poštujući temeljna načela zadana Preporukom. Iako sročena na način da uspješno pomiri različitosti koje postoje između država po pitanju pristupa kolektivnoj zaštiti kako bi se izbjegle zlouporabe koje postoje u Americi, iz Preporuke se ne mogu isčitati jasne zabrane pojedinih „toksičnih“ elemenata imanentnih za američki koncept. Naprimjer, Preporukom se neizravno dopušta primjena *opt-out* modela učinka sudske odluke<sup>36</sup> kao i model financiranja kolektivne zaštite putem *contingency fee* ugovornog aranžmana.<sup>37</sup> U pogledu financiranja kolektivne zaštite od strane trećih postavljene su ograde pa se naglašava da države trebaju osigurati mehanizme prevencije sukoba interesa između investitora i tuženika,<sup>38</sup> dok se u pogledu šteta naglašava da se pri njihovom dosuđivanju treba voditi računicom prema kojoj dosuđeni iznosi ne bi trebali prelaziti iznos koji bi stranka ostvarila u samostalnoj parnici (neizravna zabrana dosuđivanja *punitive damages*).<sup>39</sup> Određeno je i da će Komisija u razdoblju od dvije godine nakon objave Preporuke evaluirati njezine praktične učinke i implementaciju u nacionalne pravne sustave, posebno u dijelu u kojem je Preporuka doprinijela ostvarivanju prava na pristup pravosuđu, realizaciji prava na naknadu štete te

---

<sup>34</sup> Naprimjer, uvid o intenzitetu promjena i događanja u ovom dijelu prava može se dobiti ukoliko se prouče materijali dostupni na web stranici projekta *Global Class Action Exchange* (<http://globalclassactions.stanford.edu/>), [01.08.2013].

<sup>35</sup> *Commission recommendation "on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law (C(2013) 3539)*. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/news/130611\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/news/130611_en.htm) [30.08.2013].

<sup>36</sup> V. toč. 21 Preporuke. Naime, riječ je o tome da se kao temeljni model predviđa *opt-in* princip učinka sudske odluke s time da se za svako odstupanje od ovog načela traži jasno obrazloženje takvog postupanja.

<sup>37</sup> V. toč. 29 i 30 Preporuke.

<sup>38</sup> V. toč. 14, 15 i 16 Preporuke.

<sup>39</sup> V. toč. 31 Preporuke.

u kojoj su se mjeri spriječile zlouporabe instituta i doprinijelo pravilnom funkcioniranju i konkurentnosti zajedničkog tržišta.<sup>40</sup>

Kakav će u konačnici biti rezultat kompromisa koji je integriran u tekst Preporuke – približavanje ili „konačni“ prekid s recepcijom američkog modela kolektivne zaštite u Europi nezahvalno je prognozirati. Činjenica koju treba uzeti u obzir je da Preporuka, iako načelno protiv istih, dopušta koncepte koji obilježavaju „*class action*“ u Americi. S druge strane, pozitivan rezultat Preporuke ogleda se u propitivanju mogućnosti, kompromisnom dogovoru i poduzimanjem koraka u cilju stvaranja jedinstvenog europskog okvira za kolektivnu zaštitu, okvira koji ističe potrebu i predlaže mjere u cilju sprečavanja zlouporabe instituta. Iako je, po prilici stvari, do osmišljavanja jedinstvenog europskog okvira za kolektivnu zaštitu moglo doći i ranije, pozitivnom treba ocijeniti i okolnost da je različiti razvoj kolektivne zaštite u pojedinim nacionalnim jurisdikcijama otvorio mogućnost da se prednosti i nedostaci pojedinih rješenja jasnije sagledaju.

### **3. HRVATSKI NORMATIVNI OKVIR ZA SUDSKU ZAŠTITU KOLEKTIVNIH INTERESA I PRAVA. PROCJENA KVALITETE SADAŠNJIH RJEŠENJA U SVJETLU POTREBE ZA JAČANJEM PRAVNE DRŽAVE I POVEĆANJEM EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA.**

Ispunjavanje kriterija za članstvo u EU rezultiralo je nužnošću praćenja europskih pravnih tijekova. Kao jedno od rješenja u vidu nove procesne mogućnosti javila se mogućnost podizanja tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa, odnosno udružne tužbe prema Zakonu o zabrani diskriminacije. Ne ulazeći u terminološku raspravu o primjerenosti pravnog nazivlja za instrumente kolektivne sudske zaštite (taj je problem adekvatno raspravljen u jednom od prije citiranih radova<sup>41</sup>), postoje tri normativna okvira u kojima se ovaj institut izrijeком javlja. Radi preglednosti, u nastavku se putem kratke tablične analize navode samo osnovne karakteristike postojećih hrvatskih modela kolektivne sudske zaštite.

---

<sup>40</sup> V. toč. 38 i 41 Preporuke.

<sup>41</sup> V. *Škugor* 2012, 3 i d.

**Tablica 2:** Skraćeni prikaz temeljnih karakteristika hrvatskih modela kolektivne zaštite

Zakon o parničnom postupku <sup>42</sup> (dalje u tekstu: ZPP), glava XXXII., „Tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava“, čl. 502.a – 502.h.	Zakon o zaštiti potrošača <sup>43</sup> (dalje u tekstu: ZZP), glava II., „Zaštita kolektivnih interesa potrošača – Tužba za zaštitu kolektivnih interesa potrošača“, čl. 131.-141.b.	Zakon o suzbijanju diskriminacije <sup>44</sup> (dalje u tekstu: ZSD), „Udružna tužba za zaštitu od diskriminacije“, čl. 24.
Opći zakonski okvir za pokretanje i provođenje postupaka kolektivne zaštite – supsidijarna primjena (odredbe ZPP primjenjuju se tek kad posebnim zakonom nije predviđen drugačiji način ostvarivanja pravne zaštite)	Posebni	Posebni
Ovlaštenici na zaštitu (aktivna legitimacija): udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije koje su osnovane u skladu sa zakonom, koje se u sklopu svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti bave zaštitom zakonom utvrđenih kolektivnih interesa i prava građana.	Ovlaštenici: ovlaštene osobe koje imaju opravdani interes za kolektivnu zaštitu potrošača, primjerice, udruge za zaštitu potrošača te državna tijela nadležna za zaštitu potrošača. Vlada Republike Hrvatske uredbom određuje osobe ovlaštene za pokretanje postupka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. <sup>45</sup>	Ovlaštenici: udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije koje su osnovane u skladu sa zakonom, a imaju opravdani interes za zaštitu kolektivnih interesa određene skupine ili se u sklopu svoje djelatnosti bave zaštitom prava na jednako postupanje.
Zahtjev (samostalno ili kumulativno): podnositelj tužbe može zatražiti: 1. da se utvrdi da su određenim postupanjem, uključujući i propuštanjem	Zahtjev (samostalno ili kumulativno): suštinski jednako rješenju iz ZPP iako izrijekom nije predviđeno na način određen u ZPP.	Zahtjev (samostalno ili kumulativno): 1. da se utvrdi da je postupanje tuženika povrijedilo pravo na jednako postupanje u odnosu na

<sup>42</sup> Zakon o parničnom postupku (Službeni list SFRJ 4/1977, 36/1977, 36/1980, 6/1980, 69/1982, 43/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990, 35/1991, Narodne novine 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 25/2013).

<sup>43</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine br. 79/2007, 125/2007, 79/2009, 89/2009, 75/2009, 133/2009, 78/2012, 56/2013).

<sup>44</sup> Zakon o suzbijanju diskriminacije (Narodne novine br. 85/2008, 112/2012).

<sup>45</sup> V. Uredbu o određivanju osoba ovlaštenih za pokretanje postupka radi zaštite kolektivnih interesa potrošača (Narodne novine br. 124/2009). Tom je Uredbom po uzoru na neke druge europske države postavljena ograničavajuća okolnost da postupke kolektivne zaštite prava mogu pokrenuti samo određene organizacije poput saveza udruga za zaštitu potrošača, određena ministarstva, Državni inspektorat, Agencija za elektroničke medije i Pravobranitelj za djecu.

<p>tuženika, povrijeđeni ili ugroženi zakonom zaštićeni kolektivni interesi i prava osoba koje je tužitelj ovlašten štiti,</p> <p>2. da se zabrani poduzimanje radnji kojima se povređuju ili ugrožavaju interesi ili prava osoba koje je tužitelj ovlašten štiti, uključujući i korištenje određenih ugovornih odredaba ili poslovne prakse,</p> <p>3. da se tuženiku naloži poduzimanje radnji radi otklanjanja nastupjelih ili mogućih općih štetnih posljedica nedopuštenih postupanja tuženika, uključujući i uspostavu prijašnjeg stanja ili stanja koje će po mogućnosti najviše odgovarati tom stanju ili stanju u kojemu moguća povreda zaštićenih kolektivnih interesa ili prava ne bi mogla nastupiti,</p> <p>4. da se presuda kojom će biti prihvaćen koji od zahtjeva iz prethodnih točaka ovoga stavka objavi na trošak tuženika u medijima.</p>		<p>članove skupine,</p> <p>2. da se zabrani poduzimanje radnji kojima se krši ili može prekršiti pravo na jednako postupanje, odnosno da se izvrše radnje kojima se uklanja diskriminacija ili njezine posljedice u odnosu na članove skupine,</p> <p>3. da se presuda kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje na trošak tuženika objavi u medijima.</p>
<p>Slučajevi u kojima se može inicirati sudska kolektivna zaštita (vrste povrijeđenih interesa i prava): interesi koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine, zatim moralni, etnički, potrošački, antidiskriminacijski i drugi interesi, koji su zakonski zajamčeni i koji moraju biti teže povrijeđeni ili ozbiljno ugroženi djelatnošću, odnosno općenito postupanjem osobe protiv koje se tužba podnosi.</p>	<p>Slučajevi: zaštita kolektivnih interesa potrošača u odnosu na postupanja u suprotnosti s odredbama čl. 30. do 70., 87. do 115. ZZZP, odredbama čl. 400. do 429. te 881. do 903. Zakona o obveznim odnosima, odredbama Zakona o elektroničkoj trgovini, odredbama čl. 11. do 49. Zakona o elektroničkim medijima, odredbama Zakona o potrošačkom kreditiranju, odredbama Zakona o uslugama, odredbama Zakona o lijekovima osim članaka 4.</p>	<p>Svi slučajevi povrede prava na jednako postupanje i diskriminacije.</p>



	do 10., te odredbama Pravilnika o načinu oglašavanja o lijekovima i homeopatskim proizvodima.	
Nadležnost: O kolektivnoj tužbi u prvom stupnju odlučuje sud opće nadležnosti mjesno nadležan za tuženika ili mjesta na kojem je počinjena radnja kojom se povređuju kolektivni interesi ili prava radi zaštite kojih je ta tužba podnesena, ako posebnim propisom nije drugačije određeno. Primjena općih pravila o stvarnoj nadležnosti (čl. 34.-34.b ZPP).	Nadležnost: Za suđenje u postupcima zaštite kolektivnih interesa potrošača stvarno je nadležan trgovački sud. Mjesno je nadležan trgovački sud prema mjestu sjedišta, odnosno podružnice tuženika, a ukoliko tuženik nema sjedište ni podružnicu, mjesno je nadležan trgovački sud na čijem se području nalazi prebivalište tuženika.	O udružnoj tužbi za zaštitu od diskriminacije u prvom stupnju odlučuje županijski sud opće nadležnosti mjesno nadležan za tuženika ili županijski sud mjesta na kojem je počinjena radnja diskriminacije ili Županijski sud u Zagrebu.
Učinak odluke (u pogledu naknade štete) - obvezujući; Fizičke i pravne osobe mogu se u posebnim parnicama za naknadu štete pozvati na pravno utvrđenje iz presude kojom će biti prihvaćeni zahtjevi iz kolektivne tužbe da su određenim postupanjem, uključujući i propuštanjem tuženika, povrijeđeni ili ugroženi zakonom zaštićeni kolektivni interesi i prava osoba koje je tužitelj ovlašten štiti. U tom slučaju sud će biti vezan utvrđenjima iz presude.	Učinak odluke (naknada štete) – obvezujući; Odluka suda donesena u postupku za zaštitu kolektivnih interesa potrošača u smislu postojanja povrede propisa zaštite obvezuje ostale sudove u postupku koji potrošač osobno pokrene radi naknade štete koja mu je uzrokovana postupanjem tuženika.	Učinak odluke (naknada štete) – Kao i u drugim slučajevima, zahtjev za naknadu štete se ne može postaviti u udružnoj tužbi, ali odgovarajuća primjena postupovnih odredbi Zakona o suzbijanju diskriminacije (v. čl. 17. ZSD) upućuje da se naknadno može postaviti zahtjev za naknadu štete na individualnoj osnovi.

Imajući na umu elementarne razlike i karakteristike europskog i američkog sustava kolektivne zaštite moguće je na ovom mjestu povući paralelu između osnovnih elemenata iz tablice 1 s hrvatskim rješenjima. U tom smislu, treba pokušati dati odgovor na nekoliko pitanja; usvaja li hrvatsko pravo *opt-in* ili *opt-out* mehanizam vezanosti članova grupe za presudu, odnosno što je postavka sustava u odnosu na subjektivne granice pravomoćnosti presude u pogledu postavljanja zahtjeva za naknadu štete (*ad.1*), zatim kako hrvatska rješenja reguliraju pitanje aktivne legitimacije za podnošenje kolektivne tužbe i vrste protektivnih interesa i prava (*ad.2*) te koja rješenja u pogledu ugovaranja odvjjetničke nagrade i konačnog snošenja troškova postupka

usvaja naše pravo i na koji se način ona manifestiraju na pokretanje postupaka kolektivne zaštite (*ad.3*).

*ad.1)*

Hrvatska rješenja ne otklanjaju mogućnost postavljanja naknadnih individualnih zahtjeva za naknadu štete po pravomoćnom utvrđenju suda da je došlo do nekog vida povrede kolektivnih interesa i prava. Ona ne dopuštaju kumulaciju zahtjeva inicijalno, prilikom podnošenja kolektivne tužbe i na taj način generiranje visoke vrijednosti spora, ali s druge strane, ne otklanjaju mogućnost da oštećenici zadovoljštinu u konačnici ostvare u vidu novčane naknade. Takve odredbe svakako konveniraju potencijalnim oštećenima jer se njima ostvaruje direktna kontrola nad praksom sudova pred kojima se pitanje naknade štete javi kao primarno. Zakon obvezuje sudove da postupaju u skladu s utvrđenjima iz presude povodom kolektivne tužbe pa će se njihovo ispitivanje predmeta spora ograničiti na utvrđivanje opravdanosti visine zahtjeva, ne i na druga pravna pitanja riješena presudom. Time se hrvatski zakonodavac priklonio svojevrsnoj varijaciji *opt-in* mehanizma uključenja u spor jer neograničen broj potencijalnih oštećenika, bez ikakvog prethodnog davanja suglasnosti tijekom raspravljanja o kolektivnoj tužbi po pravomoćnoj presudi povodom kolektivne tužbe može pokrenuti parnicu za naknadu štete. Po prirodi stvari, takvo proširenje subjektivnih granica pravomoćnosti ovisit će o tome je li presuda povoljna ili nepovoljna za tuženike (*secundum eventum litis*).<sup>46</sup> U kojoj će mjeri oštećenici biti zainteresirani za pokretanje novih postupaka za naknadu štete ovisit će i o pojedinačnim procjenama i analizama koristi koje takav zahtjev može producirati. Nije nerealno očekivati i da tuženika(e) nepovoljna presuda može potaknuti na sklapanje velikog broja nagodbi kako bi od sebe otklonili troškove koje parnica nosi, kao što nije nezamislivo da pozitivna odluka suda ne rezultira velikim brojem parnica za naknadu štete jer bi potencijalna korist za oštećenike u tom slučaju bila izrazito mala.

*ad.2)*

Svaki od gore spomenutih propisa (ZPP, ZZP i ZSD) sadrži različite odredbe o skupinama aktivno legitimiranih osoba za podnošenje kolektivne tužbe. Dok ZZP i ZSD aktivnu legitimaciju sužavaju na pravne osobe i tijela čija je djelatnost skrb o interesima i pravima koje odnosni zakoni reguliraju i štite, ZPP postavlja širi okvir jer slučajeve u kojima se može tražiti kolektivna zaštita ne reducira na materiju zaštite potrošača i povrede prava na jednako postupanje, već u pitanju mogu biti i drugi interesi: oni koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine, zatim moralni, etnički i dr. Istovremeno, ZPP

---

<sup>46</sup> Tako *Dika* 2011, 62.

postavlja ogradu pa ovlaštenje na podnošenje kolektivne tužbe vezuje uz izrijeku i uvjete predviđene posebnim zakonom, čime su u kombinaciji s odgodom primjene odredbi ZPP o kolektivnoj tužbi do ulaska RH u EU bila potencirana određena nesnalaženja. Primjer iz nedavne prakse zorno prikazuje o čemu je riječ. Naime, poznato je kako je Udruga „Franak“, osnovana radi promicanja, unapređenja i ostvarivanja prava korisnika kredita s valutnom klauzulom u CHF krajem 2011. god. podnijela Trgovačkom sudu u Zagrebu kolektivnu tužbu radi zaštite prava kreditnih dužnika koji su se uslijed intervalutarnih poremećaja na svjetskim tržištima i porasta tečaja CHF našli u obvezi plaćanja mjesečnih rata kredita u značajno višim iznosima nego što je to bio slučaj u trenutku ugovaranja kreditne obveze. Ipak, prva kolektivna tužba Udruge „Franak“ koja je podnesena na temelju Novele ZPP iz 2011. god.<sup>47</sup> odbačena je kao nedopuštena; odvjetnici udruge učinili su propust jer nisu provjerili sadržaj završnih odredbi Novele u kojima je bilo određeno da će se postupci za kolektivnu zaštitu prava po ZPP moći pokrenuti tek po stupanju RH u EU. Dok u odnosu na problem korisnika kredita u CHF odbacivanjem kolektivne tužbe na temelju ZPP nisu bile iskorištene sve procesne mogućnosti koje hrvatsko pravo pruža,<sup>48</sup> opstoji pitanje kako će se u budućoj praksi tretirati odredba ZPP koja ovlaštenje na podnošenje kolektivne tužbe vezuje uz dozvolu posebnog zakona u situaciji kad takve posebne izrijekke i propisanih uvjeta nema.

*ad.3)*

Nema sumnje da je kolektivna sudska zaštita prava skupa. Razlog tome je što sudske postupke kolektivne zaštite interesa i prava uobičajeno obilježava visoki stupanj kompliciranosti problematike, kako u materijalnopravnom, tako i procesnopravnom smislu. Potonje posebno može biti slučaj ukoliko je tužbom kumulirano više zahtjeva protiv cijelog niza subjekata pri čemu svaki subjekt ima svoje troškove. U pravilu, rješavanje kompliciranih pravnih stvari iziskuje više vremena i sredstava. Dok veliki gospodarski subjekti u postupcima kolektivne zaštite interesa i prava s plaćanjem odvjetnika i podmirivanjem drugih parničnih troškova nemaju problema, isto nije slučaj s udrugama koje u pravilu imaju problema s financiranjem vlastitih redovitih aktivnosti pa samim time i nedovoljno sredstava plaćati odvjetnike ili tim

---

<sup>47</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (Narodne novine br. 57/2011).

<sup>48</sup> Inicijativa Udruge „Franak“ rezultirala je novom kolektivnom tužbom, podnesenom Trgovačkom sudu u Zagrebu na temelju sporazuma s ovlaštenikom iz Uredbe Vlade RH o određivanju osoba ovlaštenih za pokretanje postupka radi zaštite kolektivnih interesa potrošača (Hrvatski savez udruga za zaštitu potrošača – Potrošač), a na temelju odredbi Zakona o zaštiti potrošača. Detaljnije informacije o svemu dostupne su na: <http://udrugafanak.hr/> [01.08.2013].

odvjetnika i pravnika te druge pristojbe. Osim toga, pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja bit će često nemoguće bez stručne pomoći vještaka i tada postaje jasno da troškovi ostvarivanja kolektivne zaštite mogu biti iznimno visoki. Za razliku od Amerike, gdje je ugovaranje visine odvjetničke nagrade slobodno, a ugovaranje nagrade u visini određenog postotka od ukupno ostvarenog uspjeha u sporu dopušteno i sveprisutno, u Europi oko *pactum de quota litis* ugovornog aranžmana (*contingency fee*, *Erfolgshonorar*) postoje značajne ograde. S druge strane, dostupne analize ukazuju da postoji niz drugih špekulativnih modela ugovaranja odvjetničke nagrade kao i to da države počinju dopuštati ugovaranje odvjetničke nagrade u razmjeru s uspjehom u sporu, neke čak i kroz sustave financiranja postupaka od strane trećih osoba (*third party litigation funding*).<sup>49</sup>

Hrvatski sustav ugovaranja i naplate odvjetničkih usluga počiva na Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (u daljnjem tekstu: Tarifa)<sup>50</sup> - svojevrsnom cjeniku odvjetničkih usluga. Tarifa omogućuje cijeli niz ugovornih aranžmana neovisno od primarnog načina vrednovanja, obračunavanja i plaćanja odvjetničkih usluga prema vrijednosti predmeta spora i odvjetničkog boda. Među inim, u imovinskopravnim stvarima odvjetnici mogu sa strankom pismeno ugovoriti nagradu za rad u razmjeru s uspjehom u postupku, odnosno pravnim radnjama koje će za stranku poduzeti.<sup>51</sup> Međutim, kada su u pitanju zahtjevi koji se mogu postaviti u kolektivnim tužbama, tada se tužbeni zahtjev ne odnosi na novčani iznos, već prvenstveno na utvrđenje povrede interesa i prava i prekid takvog protupravnog ponašanja. Zato u osnovi nema mogućnosti da se po objektivnim kriterijima utvrdi vrijednost predmeta spora kao neki imovinski ekvivalent onoga što se u tužbi traži.<sup>52</sup> Ukoliko bi kolektivne tužbe mogle biti izravno usmjerene na naknadu štete, vrijednosti predmeta spora dostizale bi astronomske vrijednosti što bi svoje reperkusije imalo i na kasniji obračun troškova postupka od strane suda. Sud je slovom ZPP vezan Tarifom prilikom obračuna parničnih troškova u dijelu nagrade za odvjetnika pobjedničke strane, dok je osnovno tarifno pravilo u odnosu na parnični postupak da se visina nagrade za radnje odvjetnika obračunava prema vrijednosti predmeta spora u pitanju.<sup>53</sup> Neovisno o tome što tužbeni zahtjev u kolektivnoj tužbi ne može biti izravno usmjeren na naknadu štete, financijski aspekti kolektivne tužbe za privatnopravne organizacije, posebno u slučaju

---

<sup>49</sup> Opširnije o tome v. tablice u *Hodges - Vogenauer - Tulibacka* (eds.) 2010, 114-134.

<sup>50</sup> Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine br. 142/2012).

<sup>51</sup> Gornja granica ugovorenog postotka ne može prijeći 30% od ukupno ostvarenog uspjeha (v. Tbr. 39(3) Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika).

<sup>52</sup> V. *Triva - Dika* 2004, 268 i d.

<sup>53</sup> V. čl. 155 ZPP u vezi s Tbr. 7(1) Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika.

neuspjeha u sporu i dosuđivanja obveze naknade parničnih troškova po načelu odgovornosti za uspjeh, mogu predstavljati veliki problem. Zato je poželjno da se u budućnosti pristupi analizi mogućih promjena pravila o naknađivanju troškova postupka u postupcima kolektivne zaštite, kao i njihovih eventualnih učinaka. Konkretno, mišljenja smo da nema prepreke da se pitanju troškova u postupcima povodom kolektivnih tužbi pristupi na način da se odstupi od primjene općeg propisa procesnog prava te da se odredi da svaka strana podmiruje svoje troškove, kao što je to uostalom nedavno učinjeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 2012. god.<sup>54</sup> Pitanje osiguranja materijalnih sredstava za realizaciju kolektivnih postupaka može se riješiti i na način da se u Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>55</sup> izričito navede da se sekundarna pravna pomoć za zastupanje u sudskim postupcima može odobriti i u postupcima povodom tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava.<sup>56</sup> Nema prepreke i da oba predložena rješenja egzistiraju simultano. Ono što je osobito važno jest da predložena rješenja nemaju kapaciteta rezultirati lošim iskustvima iz američkog sustava kolektivne sudske zaštite, ovo iz dva razloga: kolektivna zaštita u Republici Hrvatskoj prvenstveno je apstraktnog karaktera, dok je pitanje obračuna odvjetničke nagrade u poslovima zastupanja strogo regulirano.

### **3.1. Kolektivna sudska zaštita i vladavina prava**

*Isscharoff* u svojem radu „*Class Actions and State Authority*“ prepoznaje tri odnosa u kojem kolektivne tužbe mogu biti naspram poluga državne vlasti: kao izazov, kao nadopuna vlasti te u antagonističkom odnosu prema načinu na koji vlast djeluje.<sup>57</sup> Ukoliko se takva koncepcija odnosa pokuša sagledati u širem, europskom kontekstu zaštite potrošača tada se čini da je primarna intencija recepcije kolektivne tužbe u kontinentalne pravne sustave bila pored zaštite potrošača i zaštita vladavine prava u smislu učinkovite primjene pravnih normi koje su u javnom interesu. Države iz raznih razloga nemaju uvijek kapaciteta osigurati efikasnu zaštitu i kontrolu nad slobodnim tržištem. U tom smislu, može se konstatirati i to da u europskom kontekstu institut kolektivne tužbe omogućava da se pitanje prosudbe o odgovornosti za neka štetna djelovanja koja povređuju široke društvene skupine na praktičan način prebaci na sudove čiji je položaj u političkom sustavu jasan, ustavima i

---

<sup>54</sup> V. čl. 17 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine br. 143/2012) u vezi s čl. 141.b Zakona o zaštiti potrošača te čl. 154 Zakona o parničnom postupku.

<sup>55</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine br. 62/2008, 44/2011, 81/2011).

<sup>56</sup> V. čl. 5 st. 3 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine br. 62/2008, 44/2011, 81/2011).

<sup>57</sup> Opširnije v. u *Issacharoff* 2012.

zakonima određen. Domaći slučaj - zaštita korisnika kredita denominiranih u CHF predstavlja prilično dobar primjer o čemu je zapravo riječ. Naprimjer, poznato je kako su neke države (poput Mađarske i Srbije), pritisnute poremećajima na tržištu nekretnina u proteklom vremenskom razdoblju, intervenirale u odnos banaka i korisnika kredita u CHF, bilo na način da su ukinule daljnju mogućnost odobravanja takvih kredita, bilo da su uspostavile prisilnu konverziju i obračunsko razdoblje fiksnog tečaja strane valute u kojoj je kredit odobren. Institucije drugih država nisu intervenirale u problem denominiranih kredita te su rješavanje tog ozbiljnog (kako ekonomskog tako i pravnog) pitanja prepustile samim korisnicima ili njihovim organizacijama. Ovaj problem postaje opterećen i jednim ozbiljnim paradoksom ako se u obzir uzme općepoznata činjenica da se značajan broj pravnih osoba iz nevladinog sektora u RH financira iz državnog proračuna, iz čega proizlazi da je namjera državnih vlasti poticati određene skupine na aktivno djelovanje i zaštitu prava svojih članova. Teoretski i ekonomski gledano, vjerojatno bi najbolje bilo da država i njezina tijela imaju materijalnih i inih kapaciteta odlučno i pravovremeno djelovati kada se pojavi sumnja na postupanje koje je u suprotnosti s važećim zakonskim rješenjima. U suprotnom, može doći do prelijevanja problema na privatnopravne oblike organiziranja i pravosudni sustav koji možda i ne pozdravlja ulogu u kojoj se našao s kolektivnim tužbama, svjestan da odluka u sporu može rezultirati ozbiljnim financijskim probitcima odnosno gubitcima za stranke u postupku.

Hrvatska normativna rješenja u odnosu na ostvarivanje kolektivne sudske zaštite nisu loša i kao takva mogu odgovoriti na zahtjeve povrijeđenih društvenih skupina. Ipak, da bi na praktičnoj razini provjerili njihov doseg, potrebna je njihova kontinuitetna realizacija u praksi. Poteškoće do kojih može doći su u prvom redu manjak stručnog znanja i sredstava s kojima su suočeni nositelji zaštite određenih skupina, na što se nadovezuju česte izmjene i dopune propisa i sl. Određena nesnalaženja postoje i u pravosudnom aparatu, prije svega nedostatak edukacije i svijesti o naravi i svrhovitosti instituta tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava. Kad se tome pribroji gospodarska i financijska kriza koja potresa društvo, tada se čini da postoji i opasnost da sudovi povodom kolektivnih tužbi protiv trgovaca (svjesni mogućih brojnih pokretanja postupaka za naknadu štete i obveze praćenja pravnog utvrđenja iz glavne presude) krizu uzmu u obzir kao neku vrstu argumenta za donošenje nepovoljnih ili manje povoljnih presuda za tužitelje ili pak određivanje naknada ispod stvarne razine nastalih šteta u posebnim postupcima. Takva bi praksa, dakako, bila potpuno pogrešna jer postupci kolektivne zaštite prava predstavljaju priliku pravosuđu da suđenjem u predmetima povodom kolektivnih tužbi povećaju svoj ugled, kao i da

instrumente kolektivne zaštite, kad je to moguće, iskoriste u cilju povećanja svoje efikasnosti.

### **3.2. Kolektivna tužba u službi povećanja učinkovitosti pravosuđa**

Postoje različiti podaci o tome koliki je broj neriješenih predmeta s kojima se suočava naše pravosuđe.<sup>58</sup> S obzirom na različite metode njihova izračuna, nezahvalno je govoriti o konkretnim brojkama, što ne mijenja činjenicu da su zaostaci još uvijek znatni i u brojčanom smislu konstantni.<sup>59</sup> Iako su mnogobrojne izmjene ZPP i reforma pravosuđa imale za cilj, među inim, adresirati problem bržeg rješavanja sporova i eliminirati odugovlačenja u pružanju pravne zaštite, može se reći kako se u proteklo vrijeme nije puno toga promijenilo. Zato je poželjno provjeriti može li institut tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava, osim u službi zaštite načelno neograničenog broja osoba sa sličnim pravnim problemima, biti i u službi povećanja učinkovitosti pravosuđa te jednostavnijeg i bržeg rješavanja sporova. Takvu je provjeru najbolje učiniti na način da se provjeri kakve mogućnosti jedinstvenog načina rješavanja pravnih odnosa koji su bitno isti ili istovrsni trenutno predviđa ZPP.

Pravila našeg parničnog postupka dopuštaju različite modalitete suparničarstva. Institucija suparničarstva opravdava se razlozima ekonomičnosti i pravne sigurnosti, čime se izbjegava neujednačenost pravosuđa koja ugrožava jedinstvenost pravnog sustava.<sup>60</sup> Ukoliko mehanizmi kolektivne sudske zaštite ne bi postojali, pravila parničnog postupka ne bi sprečavala povrijeđene skupine pojedinaca da se nađu u istoj stranačkoj ulozi na osnovi tzv. formalnog suparničarstva (situacije kad izvan parnice nema ni pravne ni stvarne povezanosti s obzirom na predmet spora, ali su predmet spora prava i obaveze iste vrste koje se zasnivaju na bitno istovrsnoj i pravnoj osnovi).<sup>61</sup> Iako bi u procesnopravnom smislu institut suparničarstva mogao poslužiti kao modalitet ekonomičnog ostvarivanja pravne zaštite i izravne naknade štete za skupine osoba čija su prava povrijeđena (pri čemu bi se, jednako kao i kod podizanja niza individualnih tužbi, samo donekle otklonila mogućnost donošenja inkompatibilnih judikata), ono ni izbliza ne predstavlja instrument osiguranja pravne

<sup>58</sup> Određeni statistički podaci o broju neriješenih građanskih predmeta dostupni su u Izvješću o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23. - Pravosuđe i temeljna prava iz rujna 2012. god. Dostupno na: [www.vlada.hr/hr/content/download/226981/3330890/file/](http://www.vlada.hr/hr/content/download/226981/3330890/file/) [15. 08. 2013].

<sup>59</sup> Niz podataka o broju ulaznih građanskih i trgovačkih parničnih predmeta kao i stopi njihovog rješavanja dostupni su u Izvješću Europske komisije za učinkovitost pravosuđa, Europski pravni sustavi. Izdanje 2010. (podaci iz 2008): Učinkovitost i kvaliteta pravosuđa (v. izdanje Ministarstva pravosuđa uz suglasnost Vijeća Europe), str. 143 i d.

<sup>60</sup> Tako *Triva - Dika* 2004, 441 i d.

<sup>61</sup> *Cf. ibid.*, 442.

sigurnosti i uštede u troškovima i vremenu kao što to može biti slučaj s tužbom za zaštitu kolektivnih interesa i prava. Kao prvo, kad su u pitanju brojne skupine povrijeđenih pojedinaca čiji se slučajevi temelje na bitno istovrsnoj činjeničnoj i pravnoj osnovi teoretski je zamislivo, ali u praksi teško provedivo da se na strani tužitelja pojavi veliki broj osoba koje se smatraju oštećenima postupanjem nekog ili grupe trgovaca. Takva praksa sasvim sigurno ne bi dovela do redukcije procesnih radnji i uštede u troškovima i vremenu, već nasuprot, do krize raspravljanja u predmetu. Isto tako, nema sumnje da bi podizanje niza individualnih tužbi (pri čemu bi udruge građana i skupine za zaštitu potrošača mogle djelovati kao svojevrsni pomoćni faktor pri formuliranju tužbenog zahtjeva i prikupljanju činjenične građe) imalo negativan odraz na stanje u pravosuđu po pitanju redukcije mogućnosti donošenja različitih presuda i dodatnog zatrpavanja sudova parnicama čiji su predmet spora prava i obaveze iste vrste. Iako bi dobri poznavatelji mogućnosti prema ZPP mogli sugerirati da u tom slučaju postoji mehanizam upravljanja predmetima putem spajanja parnica radi zajedničkog raspravljanja prema čl. 313 ZPP,<sup>62</sup> isti predstavlja samo ovlaštenje suda da spoji parnice ukoliko su ispunjene propisane pretpostavke, ali ne i dužnost suda da tako postupi te da o svemu donese zajedničku presudu.<sup>63</sup>

Postoje i neka druga suvremena i zanimljiva procesna rješenja u pogledu kontroliranja i upravljanja s većim brojem predmeta povezanih istovjetnim pravnim pitanjem i činjeničnom osnovom, kao što je to institut „oglednog spora“ iz Zakona o upravnim sporovima.<sup>64</sup> Prema čl. 48 Zakona o upravnim sporovima sud može, ako je u deset ili više prvostupajskih upravnih sporova predmet tužbe iste pravne ili činjenične prirode rješenjem odlučiti koji će predmet riješiti u oglednom sporu, nakon čega druge sporove može riješiti na temelju nalaza iz prethodno donesene pravomoćne presude iz oglednog spora.<sup>65</sup> Kad je o ZPP riječ, potencijal tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i

---

<sup>62</sup> Čl. 313. ZPP; Ako pred istim sudom teče više parnica između istih osoba ili u kojima je ista osoba protivnik raznih tužitelja ili raznih tuženika, a za koje je predviđena ista vrsta postupka i u kojima sudi sudac pojedinca, sve se te parnice mogu rješenjem suca pojedinca spojiti radi zajedničkog raspravljanja ako bi se time ubrzalo raspravljanje ili smanjili troškovi. Spojeni se postupak nastavlja pred sucem koji je odlučio o spajanju. Za sve spojene parnice sud može donijeti zajedničku presudu.

<sup>63</sup> Tako i sudska praksa; VS, Rev 1416/85 od 10.10.1985. – PSP 30/114.

<sup>64</sup> Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine br. 20/2010, 143/2012).

<sup>65</sup> Rješenje o oglednom sporu iz Zakona o upravnim sporovima normirano je pod utjecajem njemačkog prava i pravila *Verwaltungsgerichtsordnung* (Zakona o upravnom postupku). U jednom drugom zakonskom tekstu - *Kapitalanleger-Musterverfajrengesetz* (Zakonu o oglednim postupcima u sporovima na tržištu kapitala) ogledni spor obilježavaju neke daljnje specifičnosti u odnosu na hrvatski model (potreba za sklapanjem ugovora o tome da će pravno utvrđenje suda obvezivati stranke u drugim postupcima te mogućnost podnošenja



prava kao efikasnog instrumenta za rješavanje velikog broja potencijalnih sudskih predmeta nije zanemariv. Činjenica jest da je za razliku od spomenutog rješenja iz Zakona o upravnim sporovima kolektivna tužba dispozicija tužitelja pa bez takve inicijative ne postoji mogućnost da sud samostalno pokrene postupak odlučivanja o osnovanosti zahtjeva za utvrđivanjem povrede i prestanak nekog protupravnog postupanja, ali u situaciji kada je ista podnesena, a istovremeno postoji niz individualnih tužbi, njezini učinci postaju dalekosežni jer pravno shvaćanje suda izraženo u presudi povodom kolektivne tužbe obvezuje ostale sudove u postupcima za naknadu štete. Nerazumno je očekivati da bi trgovci odgovorni za povredu kolektivnih interesa i prava spremno ulazili u spor za naknadu štete u slučaju kad je povodom kolektivne tužbe pravomoćno odlučeno u korist tužitelja, već se izglednijim čini da bi nakon detaljnih troškovnih analiza pokazali spremnost na sklapanje velikog broja nagodbi.

#### 4. ZAKLJUČAK

Nerješavanje pravnih problema s kojima su suočeni pojedinci, bilo zbog njihovog nepoznavanja prava i pravnih mogućnosti, nesigurnosti u uspjeh, procjene o neisplativosti pokretanja parnice ili pak nemogućnosti plaćanja odvjetničkih usluga i drugih troškova parničnog postupka negativno djeluje na pravni sustav i vladavinu prava. Štoviše, potonje je osobito negativno kada određeni broj građana dijeli iste ili slične probleme čije rješavanje ne predstavlja samo pojedinačni interes, već interes širih društvenih skupina. Problem je tim veći ukoliko se u obzir uzme da su tijela državne vlasti katkada stručno i materijalno potkapacitirana, katkada neodlučna djelovati ili djeluju nepravovremeno, nakon što je šteta nastala. U takvim je okolnostima poželjno da rješavanje problema koji se tiču velikog broja osoba postane stvar privatnopravne inicijative. Problemi čijem se rješavanju ne pristupi na vrijeme pokazuju tendenciju eskalacije u nekom trenutku u budućnosti, ali njihovo rješavanje tada u pravilu postaje kompliciranije i skuplje.

Analize postojećih normativnih okvira sugeriraju da je način na koji je kolektivna tužba uređena u hrvatskom pravu dovoljno pogodan da se povrijeđeni i ugroženi interesi građana zaštite kao i da se nastala šteta amortizira na adekvatnu razinu. Mogućnost pokretanja velikog broja istovrsnih parnica predstavlja daleko veći trošak i problem za pravosudni sustav od jednokratnog i kvalitetnog rješavanja problema na nekoj, za to

---

inicijative za rješavanjem slučaja kroz model postupak od strane samih stranaka u sporu, a ne samo na inicijativu suda). Opširnije o tome v. u *Baetge 2007*, 7 i d.

posebno pripremljenoj instanci. Ipak, u danim uvjetima, kada relativno malo hrvatskih građana i pravnika poznaje mehanizam i narav kolektivne zaštite ostaje pitanje hoće li u nas kolektivna sudska zaštita doživjeti kontinuitetne manifestacije u praksi. Poseban problem sadržan je u činjenici da prepoznavanje i istraživanje problema pogodnih za rješavanje kroz sustav kolektivne zaštite nije jednostavno i za to su potrebni, pored financijskih sredstava, i visoko stručni pravници i drugi stručnjaci sposobni prepoznati i ukazati na problem, isti kvalitetno obraditi i postaviti tužbeni zahtjev. S obzirom da hrvatski model kolektivne zaštite nije izravno usmjeren na pitanje naknade štete eliminirana je mogućnost da se tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava zloupotrebljava i koristi kao poligon za poslovni poduhvat. Također, s obzirom da je za širu primjenu instituta osobito važno voditi računa o troškovima kolektivne zaštite, poželjno bi bilo razmotriti mogućnost uvođenja pravila prema kojem bi svaka strana u postupcima kolektivne sudske zaštite podmirivala svoje troškove kao i mogućnost da se kolektivna zaštita učini dostupnom kroz sustav besplatne pravne pomoći.

Iako je do sada rijetko primjenjivana, ne treba *a priori* zauzeti pesimističan stav u pogledu praktičnog razvoja kolektivne sudske zaštite u Republici Hrvatskoj. Ukoliko se u dogledno vrijeme razvijaju adekvatni izvori financiranja te opstanu različite privatnopravne inicijative, uz solidno postavljen normativni okvir, kolektivna tužba ima potencijala postati redovito primjenjiv institut u praksi, u punom smislu riječi sposoban ispunjavati svoju svrhu.

## LITERATURA

1. Alexander, J.C. (2000). An Introduction to Class Action Procedure in the United States, Presented Conference: Debates over Group Litigation in Comparative Perspective, Geneva, Switzerland, (July 21-22, 2000), Dostupno na: <http://law.duke.edu/grouplit/papers/classactionalexander.pdf> [01.08.2013].
2. Baetge, D. (2007). Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation: Germany, Country Report. Dostupno na: <http://globalclassactions.stanford.edu/content/class-actions-group-litigation-other-forms-collective-litigation-germany> [25.08.2013].
3. Bauer- Braun, R. (2010). Long-Term Performance of Distressed Firms: the Role of Class Action Lawsuits. Dostupno na: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=100123> [01.08.2013].
4. Baumgartner, S. P. (2006-2007). Class Actions and Group Litigation in Switzerland, 27 Nw. J. Int'l L. & Bus., 301-350.
5. Bronsteen, J. & Fiss, O. (2003). The Class Action Rule, Notre Dame Law Review, Vol. 78, No. 5, 1419-1454.
6. C(2013) 3539: Commission recommendation on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations

- of rights granted under Union Law. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/news/130611\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/news/130611_en.htm). [30.08.2013].
7. Carlisle, M. (2009). Collective Redress Without Collective Action Litigation, Legal Backgrounder. Dostupno na: [http://www.wlf.org/upload/4-24\\_09Carlisle\\_LegalBackgrounder.pdf](http://www.wlf.org/upload/4-24_09Carlisle_LegalBackgrounder.pdf) [15. 08. 2013].
  8. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership, COM(2012) 601 final.
  9. Dika, M. (2011). Postupak u sporovima za zaštitu kolektivnih interesa i prava, *Novela Zakona o parničnom postupku iz 2011.*, Novi informator, Zagreb, 57-70.
  10. Sherman, E. F. (2002). Group Litigation Under Foreign Legal Systems: Variations and Alternatives to American Class Actions, 52 DePaul L. Rev.
  11. Friedenthal, H.J. & Kane, M.K. & Miller, A. R. (2005). *Civil Procedure*, Forth Edition, Thomson/West.
  12. Green paper on Consumer Collective Redress, COM(2008) 794 final.
  13. Hensler, D. R. & Pace, N. & Dombey-Moore, B. & Giddens, B. & Gross, J. & Moller, E. (2000). *Class Action Dilemmas: Pursuing Public Goals for Private Gain*. Santa Monica, CA: RAND, 2000.
  14. Hodges, C. (2008). *The Reform of Class and Representative Actions in European Legal Systems - A New Framework for Collective Redress in Europe*. Oxford and Portland, Oregon.
  15. Hodges, C. (2011). Current Discussions on Consumer Redress; Collective Redress and ADR. Dostupno na: <http://www.csls.ox.ac.uk/documents/1109TrierCOLLECTIVEREDRESSANDADR.pdf> [11.08.2013].
  16. Hodges, C. & Vogenauer, S. & Tulibacka, M. eds. (2010). *The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective*. Oxford and Portland, Oregon.
  17. Issacharov, S. (2012). Class Actions and State Authority. Dostupno na: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2103250](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2103250) [01.08.2013].
  18. Issacharov, S. & Miller, G. P. (2008). Will Aggregate Litigation Come to Europe? (November 6, 2008). NYU Law and Economics Research Paper No. 08-46. Dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=1296843> [01.08.2013].
  19. Nagareda, R. A. (2009). Aggregate Litigation Across the Atlantic and the Future of American Exceptionalism. *Vanderbilt Law Review*, Vol. 62/1, 1-52.
  20. Nashi, R. (2010). Italy's Class Action Experiment. 43 *Cornell Int'l L.J.*, 147-172.
  21. Directorate General for Internal Policies; Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Overview of existing collective redress schemes in EU Member States. IP/A/IMCO/NT/2011-16. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110715ATT24242/20110715ATT24242EN.pdf> [15.08.2013].
  22. Pejovic, C. (2001). Civil Law and Common Law: Two Different Paths Leading to the Same Goal. 32 *VUWLR* no.3, 817-841.
  23. Rickard, L. (2008). The Class Action Debate in Europe: Lessons From the U.S. Experience. Dostupno na: <http://www.europeanbusinessreview.com/?p=273> [01.08.2013].
  24. Škugor, E.M. (2012). *Udružna tužba kao mehanizam zaštite kolektivnih prava i interesa. Usporedba normativnih rješenja i praktične primjene*. Zagreb. Dostupno pretragom na: [www.google.hr](http://www.google.hr) [01.10.2012].
  25. The Class Action Debate in Europe: Lessons From the U.S. Experience. Dostupno na: <http://www.europeanbusinessreview.com/?p=273> [13.11. 2012.]
  26. Triva, S. & Dika, M. (2004). *Gradansko parnično procesno pravo*, Zagreb.
  27. Zakonski tekstovi

## Summary

---

### PROCEDURAL INSTRUMENTS FOR THE PROTECTION OF COLLECTIVE INTERESTS AND RIGHTS IN CROATIAN LAW. THE NEED TO STRENGTHEN THE RULE OF LAW AND RAISE EFFICIENCY OF JUDICIARY AMONG POSSIBLE CONFUSIONS

*Procedural instruments for the protection of collective rights and interests in Croatian law were first passed in the Act for Protection of Consumers and in the Anti-Discrimination Act, while later they were integrated in the Civil Procedure Act which now serves as a general legal framework for collective procedures. As of late, we are seeing that the right to collective protection has its realization in practice. Namely, information on practical application of collective redress mechanisms can be traced in media since one consumer association has managed to bring a class action before the Commercial Court in Zagreb aspiring to protect the rights of its members - borrowers of Swiss franc denominated loans. On a comparative level, the study of historical developments in the field of class action necessarily brings us to the need to study the content and development of this instrument in American law in which class action develops throughout the twentieth century to the very present day, when class action system produces certain controversy. On the other hand, strong momentum for development of collective redress mechanisms in Europe arrives with the development of the EU consumer protection law. The outcome is implementation of various models of collective redress mechanisms in the legal systems of countries which did not recognize such a concept before. In this article the author examines the nature and the scope of the systems of collective redress which had developed in the body of Croatian law. It is being considered do present arrangements show capabilities to protect citizens' interests and rights more effectively in contrast to individual forms of legal protection. It is widely known that the latter are burdened with various problems; high costs of access to justice, lengthy procedures, a proper selection of legal representative etc. Particularly, the author shows concerns about the issue of funding which has been recognized as one of the key elements needed to foster class action application in practice. The author also examines the extent to which current national framework for collective redress is able to contribute the rule of law and improve the effectiveness of the Croatian judiciary altogether.*

**Key words:** procedural possibilities, class action, common rights and interests, efficiency of judiciary