

## IZVORNI ZNANSTVENI RAD

# ZAKON O PREDSTAVNIČKIM TUŽBAMA ZA ZAŠTITU KOLEKTIVNIH INTERESA I PRAVA POTROŠAČA – KORAK PREMA DJELOTVORNIJOJ ZAŠTITI POTROŠAČA

Marija Miličević, mag.iur.\*

**Sažetak:** U lipnju 2023. na snagu je stupio poseban procesni zakon - Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača.<sup>1</sup> Njime je implementirana Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ,<sup>2</sup> koja je izazvala brojne rasprave u državama članicama Europske unije. Zakonom je u hrvatski pravni sustav, uz postojeće procesnopravne mehanizme kolektivne pravne zaštite potrošača, uveden novi mehanizam, do sada nepoznat u hrvatskom pravnom uređenju. Tako je u postupku kolektivne pravne zaštite potrošača, uz postojeće kolektivne tužbe za utvrđenje povrede i zabranu postupanja, moguće neposredno zahtijevati i naknadu štete. U radu će se analizirati vrste predstavničkih tužbi, kao i najznačajnija obilježja novog mehanizma kolektivne pravne zaštite – aktivna legitimacija, izbor između *opt-in* i *opt-out* sustava te potencijalno financiranje od strane trećih. Osim toga, ispitat će se mogu li nova rješenja dovesti do djelotvornije zaštite prava i interesa potrošača, budući da su se dosadašnji mehanizmi u praksi pokazali nedovoljno učinkoviti. Konačno, ukazat će se na pojedina otvorena pitanja koja se mogu pojaviti u primjeni novog Zakona.

**Ključne riječi:** *Zakon o predstavničkim tužbama, predstavničke tužbe, aktivna legitimacija, financiranje postupaka od trećih strana, zaštita potrošača*

\*Marija Miličević, mag.iur., Effectus veleučilište, Zagreb, e-mail: mmilicevic@effectus.com.hr

<sup>1</sup> Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača (Narodne novine br. 59/23), dalje u tekstu: Zakon o predstavničkim tužbama, Zakon.

<sup>2</sup> Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenog 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, SL [2020] L 409/1, dalje u tekstu: Direktiva o predstavničkim tužbama, Direktiva.

# 1. UVOD

Europski zakonodavac još je devedesetih godina prošlog stoljeća uočio potrebu za osiguravanjem zaštite interesa potrošača mehanizmima kolektivne pravne zaštite. Naime, ovo pitanje prvi put se spominje 1996. godine u Akcijskom planu Komisije o pristupu potrošača pravosuđu i o rješavanju potrošačkih sporova.<sup>3</sup> Istovremeno uz provođenje Akcijskog plana donesena je Direktiva 98/27 o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača<sup>4</sup> s ciljem stvaranja mehanizma koji bi omogućio otklanjanje povreda kolektivnih interesa potrošača. Ona je tako predstavljala alat postupovnog prava koji se koristio u slučajevima povrede materijalnopравnih odredaba za zaštitu potrošača.

Direktiva 98/27 stavljena je izvan snage Direktivom 2009/22 o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača.<sup>5</sup> Iako je Komisija tvrdila suprotno, promjene uvedene Direktivom 2009/22 bile su uglavnom formalne naravi.<sup>6</sup> Direktivom 98/27, a ni Direktivom 2009/22, nisu bili predviđeni kompenzacijski mehanizmi kolektivne pravne zaštite već samo tužbe za propuštanje odnosno zabranu postupanja. Razlog tomu bio je snažan otpor poslovnog okruženja i veliki pritisak koji su izvršile države članice zbog (prijedloga) uvođenja kompenzacijskih mehanizama. Posljedično, različitost mehanizama kolektivne pravne zaštite u državama članicama dovela je do različite razine provedbe zaštite potrošača u Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU).

Nejednakost pravnih pravila država članica i različita razina provedbe s jedne strane, te prednosti mehanizama kolektivne pravne zaštite s druge strane potaknuli su Europsku komisiju (dalje u tekstu: Komisija) na stvaranje zajedničkog, paneuropskog modela kolektivne pravne zaštite potrošača.<sup>7</sup> Tako je Komisija, 2013. godine, osmislila politički kompromis u obliku neobvezujućeg instrumenta - Preporuke 2013/396 EU o zajedničkim načelima postupaka kolektivne zaštite pokrenute tužbama na propuštanje i tužbama radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije.<sup>8</sup> Komisija je u Preporuci istaknula da bi sve države članice trebale imati i kompenzacijske mehanizme

<sup>3</sup> Communication from the Commission Action Plan on consumer access to justice and the settlement of consumer disputes in the internal market, 14.2.1996, COM (96)13 final.

<sup>4</sup> Direktiva 98/27/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 1998. godine o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača, SL [1998] L 166/51, dalje u tekstu: Direktiva 98/27.

<sup>5</sup> Direktiva 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. godine o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača, SL [2009] L 110/269, dalje u tekstu: Direktiva 2009/22.

<sup>6</sup> Mucha, Jagna, Heading towards an Effective Mechanism for the Protection of Collective Interests of Consumers Some Comments on the Proposal for Directive on Representative Actions, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2019., str. 205-230., str. 209.

<sup>7</sup> Sorabji, John, Reflections on the Commission Communication on Collective redress, Irish Journal of European Law, 2014., str. 75. i Hodges, Chris; Voet, Stefaan, Delivering collective redress, New technologies, Hart, 2018., str. 43., cit. u: cf. ibid., str. 211.

<sup>8</sup> Preporuka Komisije 2013/396/EU od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima postupaka kolektivne zaštite pokrenute tužbama na propuštanje i radi naknade štete u državama članicama koje se tiču povreda prava zajamčenih pravom EU, SL [2013] L 201/60, dalje u tekstu: Preporuka o kolektivnoj pravnoj zaštiti.

kolektivne pravne zaštite. Preporuka je sadržavala vodeća načela za države članice te mnoge zaštitne mjere protiv zlouporabe kolektivne pravne zaštite. Međutim, cilj Preporuke nije bio usklađivanje nacionalnih sustava kolektivne pravne zaštite, već uvođenje neobvezujućih, općih pravila koja će biti primjenjiva u sudskom ali i u izvanparničnom postupku.<sup>9</sup>

Nakon dvogodišnjeg implementacijskog roka niti jedna država članica nije usvojila Preporuku u cjelini. U svom Izvješću Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom i gospodarskom socijalnom odboru o provedbi Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti<sup>10</sup> Komisija je istaknula kako su "zakonodavne aktivnosti na koje utječe Preporuka bile u državama članicama ograničene".<sup>11</sup> Rezultati navedeni u Izvješću potvrdili su ono što je pravna doktrina godinama isticala – da neobvezujući instrument nije dovoljan alat za osiguravanje proceduralne koherentnosti odnosno usklađivanja instrumenata kolektivne pravne zaštite u državama članicama. Osim toga, nakon afere *Dieseldgate*<sup>12</sup> svima je postalo jasno da postupovni mehanizmi predviđeni Direktivom 2009/22 nisu dovoljan instrument za učinkovitu zaštitu prava i interesa potrošača.

Nedostatak instrumenata kompenzacijske kolektivne zaštite u svim državama članicama i politički pritisak nakon afere *Dieseldgate* s jedne strane, te problemi koji su utjecali na učinkovitost postupaka predviđenih Direktivom 2009/22 s druge strane ujedinili su kreatora europske politike u nastojanju da se uvede obvezujući kompenzacijski mehanizam kolektivne pravne zaštite. Kako bi se odgovorilo na izazove u području zaštite potrošača te istodobno osiguralo pošteno i jedinstveno tržište za potrošače i poduzeća, Komisija je u svojoj inicijativi pod nazivom "Nove pogodnosti za potrošače" predložila izmjene zakonodavnog okvira te niz nezakonodavnih mjera.<sup>13</sup> Predloženi paket zakonodavnih izmjena rezultirao je donošenjem Direktive 2019/2161 o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/

<sup>9</sup> Voet, Stefaan, European collective redress: a status quaestionis, *International Journal of Procedural Law*, 2014., str. 79-128., cit. u: Mucha, op. cit. (bilj. 6), str. 210.

<sup>10</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o provedbi Preporuke Komisije od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima za kolektivne preventivne tužbe i tužbe radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije (2013/396/EU), COM (2018) 40, dalje u tekstu: Izvješće Komisije, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0040&from=EN>, pristup: 11.7.2023.

<sup>11</sup> *Ibid.*, str. 2.

<sup>12</sup> Tzv. *Dieseldgate* skandal izbio je 2015. godine i poprimio svjetske razmjere. Na temelju obavijesti Američke agencije za zaštitu okoliša utvrđeno je da je Volkswagen u razdoblju od 2009. do 2015. dizelske automobile opremao softverom koji je na službenim testovima pokazivao znatno niže vrijednosti emisije štetnih plinova od stvarnog stanja. Budući da su se stvarne karakteristike vozila razlikovale od onih ugovorenih u kupoprodajnom ugovoru, kupcima su isporučena vozila s materijalnim nedostatkom zbog čega je oštećeno gotovo 11 milijuna kupaca diljem svijeta. Kao odgovor na navedeni skandal, Njemačka je u svoje zakonodavstvo uvela novo procesno sredstvo - model postupak deklaratorne tužbe. Više o tome vidi u: Stadler, Astrid, *Kollektiver Rechtsschutz: Chancen und Risiken*, *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht: ZHR*, 182(6), 2018., 623-655, Heese, Mischael, *Die Musterfeststellungsklage und der Dieselskandal*, *Juristen Zeitung*, 2019., 429-440 i Kropivšek, Urban, *Pravna analiza primera Dieseldgate*, magistrarski rad, Pravna fakulteta, Ljubljana 2017.

EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača<sup>14</sup> i Direktive o predstavničkim tužbama.

Direktivu o predstavničkim tužbama države članice bile su obvezne implementirati do 25. prosinca 2022., pri čemu se Direktiva primjenjuje od 25. lipnja 2023.<sup>15</sup> Republika Hrvatska navedenu Direktivu implementirala je donošenjem Zakona o predstavničkim tužbama koji je stupio na snagu 25. lipnja 2023. U nastavku rada analizirat ćemo ključne elemente navedenog Zakona, koji su ujedno predstavljali probleme europskom zakonodavcu prilikom donošenja Direktive o predstavničkim tužbama i koji su nemalo kritizirani u inozemnoj pravnoj doktrini. Također, analizirat ćemo u kojoj mjeri su navedeni elementi usklađeni sa zahtjevima Direktive o predstavničkim tužbama. Konačno, ispitat ćemo hoće li novi Zakon dovesti do veće učinkovitosti zaštite prava i interesa potrošača.

## 2. PODRUČJE PRIMJENE

Glavni cilj Direktive o predstavničkim tužbama je olakšati pristup pravosuđu radi zaštite kolektivnih interesa potrošača te stvaranje pravednijeg tržišnog natjecanja i jednakih uvjeta za trgovce koji posluju na unutarnjem tržištu.<sup>16</sup> Navedeno se nastoji ostvariti pravnim okvirom kojim će se ustanoviti učinkovit sustav kolektivne pravne zaštite. Tako su države članice dužne osigurati da potrošačima bude dostupan barem jedan djelotvoran i učinkovit postupovni mehanizam za predstavničke tužbe za mjere zabrane, ali i za mjere popravljanja štete na nacionalnoj razini i na razini EU. Na taj način proširene su mjere pravne zaštite potrošača te su države članice obvezne, uz dosadašnju mogućnost traženja mjera pravne zaštite, osigurati i kompenzacijske mehanizme kolektivne pravne zaštite potrošača. Pri tom im je prepuštena odluka hoće li postupovni mehanizam za predstavničke tužbe oblikovati kao dio postojećeg ili kao dio novog mehanizma, odnosno kao različit postupovni mehanizam, pod uvjetom da je barem jedan mehanizam za predstavničke tužbe usklađen s Direktivom o predstavničkim tužbama.<sup>17</sup> Na taj način Direktiva zapravo postavlja samo minimalne standarde za mehanizme kolektivne pravne zaštite.

Za razliku od Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti koja je zauzela nesektorski pristup i predviđala široko područje primjene, Direktiva o predstavničkim tužbama ograničena je na

<sup>13</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru "Nove pogodnosti za potrošače", COM (2018) 183, konačno, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0183&from=EN>, pristup: 11.7.2023.

<sup>14</sup> Direktiva 2019/2161 o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača, SL [2019] L 328/7.

<sup>15</sup> Članak 24. stavak 1. Direktive o predstavničkim tužbama.

<sup>16</sup> Točke 5. i 7. preambule Direktive o predstavničkim tužbama.

<sup>17</sup> Točka 11. preambule Direktive o predstavničkim tužbama.

rješavanje kršenja prava potrošača, a njezin Prilog I. daje popis od 66 akata, potkrepljujući na taj način opseg primjene naveden u članku 2. Direktive. Tako se predstavničke tužbe mogu, primjerice, podnijeti radi povrede potrošačkih prava iz područja financija, prava putnika, zaštite osobnih podataka korisnika elektroničkih komunikacija, turističkih usluga, energetike, zaštite zdravlja i dr. Međutim, Direktivom nije obuhvaćena zaštita potrošača u području prava tržišnoga natjecanja, iako je riječ o iznimno važnom području, koje se također odnosi na povrede prava zajamčenih pravom EU.<sup>18</sup>

Hrvatski zakonodavac odlučio se implementirati Direktivu o predstavničkim tužbama donošenjem novog, posebnog propisa procesnog karaktera. Naime, prema mišljenju zakonodavca, isključivo procesnopravna narav Direktive o predstavničkim tužbama i znatno šire područje primjene od područja zaštite općih materijalnih prava uređenih Zakonom o zaštiti potrošača<sup>19</sup> zahtijevaju da se odredbe predmetne Direktive transponiraju u propis procesnog prava, kako bi se sveobuhvatno uredilo predmetno područje te izbjegnula fragmentacija pravnih pravila u više pravnih propisa iz nadležnosti više tijela.<sup>20</sup> U tom smislu, ranije donesen Zakon o zaštiti potrošača sada predstavlja poseban zakon materijalnopravne prirode iz kojeg je izdvojena procesna regulativa osiguravanja procesnopravne zaštite. Tako oba zakona, Zakon o predstavničkim tužbama i Zakon o zaštiti potrošača predstavljaju posebne zakone koji reguliraju zaštitu potrošača, dok se opći procesni i materijalni zakoni primjenjuju na sve što nije regulirano tim posebnim zakonima.

### 3. PROCESNA LEGITIMACIJA

Prema Direktivi o predstavničkim tužbama aktivnu legitimaciju za podnošenje kolektivne tužbe za zaštitu prava i interesa potrošača ima "kvalificirani subjekt" odnosno svaka organizacija ili javno tijelo koje zastupa interese potrošača i koje je u tu svrhu imenovala država članica.<sup>21</sup> Pri tom Direktiva taksativno propisuje kriterije koje kvalificirani subjekti moraju ispunjavati za podnošenje prekograničnih tužbi, dok je za domaće predstavničke tužbe izostavila propisati navedene kriterije. Međutim, prema točki 26 preambule, države članice trebale bi biti u mogućnosti primijeniti kriterije utvrđene za imenovanje kvalificiranih subjekata u svrhu prekograničnih predstavničkih tužbi i na kvalificirane subjekte imenovane samo u svrhu domaćih predstavničkih tužbi. Iako navedena odredba nije najjasnija, moglo bi

<sup>18</sup> Slično i Maganić, Aleksandra, *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.

<sup>19</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine br. 19/22, 56/23).

<sup>20</sup> *Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama*, str. 18., dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-05-04/181502/PZE\\_453.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-05-04/181502/PZE_453.pdf), pristup: 11.7.2023.

<sup>21</sup> Članak 3. stavak 1. točka 4. u vezi s člankom 1. stavkom 1. Direktive o predstavničkim tužbama.

se zaključiti da je europski zakonodavac želio postići da države članice primjenjuju kriterije navedene za prekogranične tužbe i u odnosu na kvalificirane subjekte koji djeluju samo u svrhu domaćih tužbi.<sup>22</sup>

Zakonom o predstavničkim tužbama po prvi puta su u hrvatskom zakonodavstvu taksativno uređene pretpostavke aktivne legitimacije za zaštitu prava i interesa potrošača. Tako su, prema članku 8. navedenog Zakona, za podnošenje predstavničke tužbe ovlaštena tijela koja su uvrštena na Popis ovlaštenih tijela za podnošenje predstavničke tužbe (dalje u tekstu: Popis ovlaštenih tijela). Navedena tijela mogu biti udruge ili drugi oblici udruživanja (primjerice, savezi udruga za zaštitu potrošača) koji su odabrani sukladno postupku predviđenom člankom 9. Zakona o predstavničkim tužbama. Kako bi potrošači unaprijed imali informaciju kome se mogu obratiti radi pokretanja parnica za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, Popis ovlaštenih tijela objavljuje se na mrežnim stranicama Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, kao ministarstva nadležnog za poslove zaštite potrošača.<sup>23</sup>

Kao što je supra istaknuto, člankom 9. Zakona o predstavničkim tužbama propisane su pretpostavke i uvjeti pod kojima udruge ili drugi oblici udruživanja udruga mogu podnijeti zahtjev Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja za uvrštavanje na Popis ovlaštenih tijela. Iako su navedeni kriteriji nešto širi u odnosu na one propisane Direktivom o predstavničkim tužbama, oni se u s njima bitnom poklapaju.<sup>24</sup> Tako, primjerice, ovlašteni subjekti moraju biti upisani u Registar udruga Republike Hrvatske i u Registar udruga neprofitnih organizacija, biti osnovani radi zaštite jednog ili više prava potrošača, aktivno djelovati najmanje dvanaest

<sup>22</sup> Tako i Visscher, Louis; Faure, Michael, A Law and Economics Perspective on the EU Directive on Representative Actions, *Journal of Consumer Policy*, 2021., str. 470.

<sup>23</sup> Članak 10. Zakona o predstavničkim tužbama. Člankom 12. istog Zakona Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja uspostavljeno je kao kontaktna točka putem koje će se moći podnositi predstavke vezano za sumnje ispunjava li određeni subjekt uvršten na Popis ovlaštenih tijela zakonske pretpostavke aktivne legitimacije.

<sup>24</sup> Da bi pojedini subjekt bio imenovan kao kvalificiran u svrhu podnošenja prekograničnih predstavničkih tužbi, Direktiva o predstavničkim tužbama člankom 4. stavkom 3. predviđa sljedeće kriterije: (i) da je pravna osoba osnovana u skladu s nacionalnim pravom države članice te da može dokazati dvanaest mjeseci stvarnog javnog djelovanja u području zaštite interesa potrošača prije podnošenja zahtjeva za imenovanje, (ii) da s obzirom na svoj statutarni cilj ima dokazan legitiman interes za zaštitu interesa potrošača, (iii) da je neprofitan, (iv) da protiv njega nije u tijeku postupak u slučaju nesolventnosti niti je proglašen nesolventnim, (v) da je neovisan te da nije pod utjecajem osoba koje nisu potrošači, osobito trgovaca, a koje imaju ekonomski interes za podnošenje bilo koje predstavničke tužbe, te je u tu svrhu uspostavio postupke za sprječavanje takvog utjecaja, kao i za sprječavanje sukoba interesa unutar samog subjekta, između svojih pružatelja financiranja i interesâ potrošača te, konačno, (vi) da na jednostavnom i razumljivom jeziku, bilo kojim primjerenim sredstvima, osobito na svojim internetskim stranicama, čini javno dostupnim informacije kojima se dokazuje da je subjekt usklađen s prethodno navedenim kriterijima i informacije o izvorima svojeg financiranja općenito, svojoj organizacijskoj i upravljačkoj strukturi te strukturi članstva, svom statutarnom cilju i svojim aktivnostima.<sup>18</sup> Slično i Maganić, Aleksandra, *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.



mjeseci prije podnošenja predstavničke tužbe, voditi transparentno financijsko poslovanje, uredno ispunjavati obveze plaćanja poreza, biti solventni, osigurati organizacijske, ljudske, prostorne i financijske resurse i dr.<sup>25</sup>

Pojedini kriteriji koje moraju ispunjavati kvalificirani subjekti kritizirani su u inozemnoj doktrini te se navedene kritike mogu primijeniti i u odnosu na hrvatsko zakonodavno rješenje. Tako Visscher i Faure, ističu da zahtjev od dvanaest mjeseci aktivnog djelovanja subjekta smanjuje mogućnost broja aktivno legitimiranih i povećava postojeću tržišnu snagu postojećih kvalificiranih subjekata. Navedeni zahtjev de facto ograničava broj kvalificiranih subjekata kojih i onako nema dovoljno, s obzirom na ograničena sredstva za podnošenje tužbi s kojima se mnogi subjekti susreću.<sup>26</sup> Druga kritika odnosi se na kriterij neprofitnosti kvalificiranog subjekta. Navedeni autori ističu da neprofitne organizacije i javna tijela također mogu imati vlastite interese (različite od stjecanja dobiti) koje mogu pokušati ostvariti na uštrb potrošača. Tako je, prema tim autorima, neprofitni subjekt koji pokušava povećati svoje javno djelovanje i politički utjecaj putem predstavničke tužbe (koja ne služi interesima potrošača) problematičniji od profitne organizacije koja pokušava ostvariti dobit maksimiziranjem rezultata za potrošače koje predstavlja.<sup>27</sup> Osim navedenih kritika, u hrvatskoj praksi problem bi mogli predstavljati ljudski i financijski resursi s kojima su se do sada susretale udruge za zaštitu potrošača. Posljedično tomu, dovodi se u pitanje učinkovita zaštita prava i interesa potrošača, posebno ako uzmemo u obzir da u pojedinim područjima nema dovoljno subjekata koji su voljni (i sposobni) zastupati stotine potrošača na sudu.

Međutim, kako bi osigurao dovoljan broj ovlaštenih tijela koja će moći zaštititi kolektivne interese i prava potrošača u svim potrošačkim sektorima,<sup>28</sup> hrvatski zakonodavac iskoristio je mogućnost predviđenu Direktivom o predstavničkim tužbama, i javnopravnim tijelima dao aktivnu legitimaciju za podnošenje predstavničke tužbe.<sup>29</sup> Tako je, člankom 8. stavkom 4. Zakona o predstavničkim tužbama, propisano da i javnopravna tijela u čijoj su nadležnosti propisi koji se štite navedenim Zakonom (oni koji su navedeni u Prilogu I. Zakona), a koji su iskazali interes za uključivanjem na predmetni popis, mogu biti ovlašteni tužitelji u parnicama povodom predstavničke tužbe. Navedeno je moguće pod pretpostavkom da javnopravno tijelo prethodno nije bilo uključeno u postupak zaštite prava potrošača na temelju propisa zbog kojeg bi podnošenjem predstavničke tužbe bilo u sukobu interesa. S druge strane, nadležni sud pred kojim se vodi postupak, može priznati svojstvo tužitelja i drugom tijelu koje ispunjava pretpostavke za ovlaštena tijela za podnošenje domaće predstavničke tužbe

<sup>25</sup> Članak 9. stavak 2. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>26</sup> Visscher; Faure, op. cit. (bilj. 22), str. 468.

<sup>27</sup> Cf. *ibid.*, str. 469.

<sup>28</sup> Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama, op. cit. (bilj. 20), str. 21.

<sup>29</sup> Prema članku 4. stavku 7. Direktive o predstavničkim tužbama države članice mogu imenovati javna tijela kvalificiranim subjektima u svrhu podnošenja predstavničkih tužbi.

koje nije prethodno uvršteno na Popis ovlaštenih tijela. Međutim, to ovlaštenje priznaje se isključivo za tu konkretnu parnicu.

Navedena zakonodavna rješenja, koja ujedno nadilaze zahtjeve Direktive o predstavničkim tužbama, mogla bi otkloniti nedostatke ograničenih ljudskih i financijskih kapaciteta s kojima se susreću udruge za zaštitu potrošača a koje smo supra istaknuli. Hoće li ona uistinu dovesti do učinkovitije zaštite prava i interesa potrošača ovisi o tome hoće li (i u kojoj mjeri) javnopravna tijela i nadležni sudovi biti dovoljno odvažni iskoristiti zakonom predviđene ovlasti. Najbolji je pokazatelj za to vrijeme koje je pred nama.

## 4. TUŽBENI ZAHTJEV I IZBOR IZMEĐU *OPT-IN* I *OPT-OUT* SUSTAVA

### a. Tužbeni zahtjev

Kao što je *supra* navedeno, Direktiva o predstavničkim uvela je kompenzacijske mehanizme kolektivne pravne zaštite koji su godinama bili izloženi snažnom (političkom) otporu država članica. Tako predmetna Direktiva propisuje obvezu da države članice, uz postojeće mjere zabrane, osiguraju dostupnost mjera popravljanja štete. U predstavničkim tužbama za mjere zabrane korist potrošača bila bi prestanak ili zabrana prakse koja predstavlja povredu. S druge strane, kod mjera popravljanja štete koristi potrošača trebale bi biti u obliku pravne zaštite kao što su naknada štete, popravak, zamjena, sniženje cijene, raskid ugovora ili povrat plaćene cijene.<sup>30</sup> Pri tom, državama članicama ostavljeno je da odluče mogu li kvalificirani subjekti tražiti mjere zabrane i mjere popravljanja štete u okviru jedinstvene predstavničke tužbe ili u okviru zasebnih predstavničkih tužbi.<sup>31</sup>

Kao i u mnogim državama članicama, i u Hrvatskoj je do stupanja na snagu Zakona o predstavničkim tužbama postojao nekompenzabilan sustav kolektivne pravne zaštite. Naime, naknada štete mogla se ostvarivati samo u individualnim postupcima, tek nakon pravomoćnog utvrđenja povrede kolektivnih interesa i prava u postupku kolektivne pravne zaštite.<sup>32</sup> Tako je postupak zapravo bio podijeljen na postupak kolektivne pravne zaštite u kojem se ostvaruje apstraktna i preventivna pravna zaštita, i tek nakon toga, individualne postupke koji proizlaze iz prethodno pravomoćno utvrđenih povreda kolektivnih interesa.<sup>33</sup> Ovakav dvofazni sustav u kojem od pravomoćnog utvrđenja

<sup>30</sup> Točka 37. preambule Direktive o predstavničkim tužbama.

<sup>31</sup> Točka 35. preambule Direktive o predstavničkim tužbama.

<sup>32</sup> Članci 502.a-502.h ZPP-a u vezi s člancima 114.-130. Zakona o zaštiti potrošača koji je bio na snazi do 25.6.2023. (Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine br. 19/22)).

<sup>33</sup> Maganić, op. cit. (bilj. 18), str. 155.



povrede pa do naknade štete mora proći više godina doprinio je dugotrajnosti postupka te, u konačnici, usporavao i kočio djelotvornost mehanizama kolektivne pravne zaštite.<sup>34</sup> Najbolji dokaz tomu je slučaj Franak koji traje više od 11 godina i kojemu i se, i dalje, ne nazire kraj.<sup>35</sup>

Obvezu uvođenja kompenzacijskih mehanizama kolektivne pravne zaštite prava i interesa potrošača hrvatski zakonodavac implementirao je člankom 13. Zakona o predstavničkim tužbama, kojim su propisane vrste predstavničkih tužbi koje ovlaštena tijela mogu podnijeti u smislu tog Zakona. Tako, prema navedenom članku, ovlašteni subjekti mogu podnijeti tri vrste predstavničkih tužbi – predstavničku tužbu za utvrđenje, tužbu za zabranu postupanja i tužbu za naknadu štete. Predstavničkom tužbom za utvrđenje tužitelj može tražiti od suda da je tuženik postupao suprotno odredbama propisa iz Priloga I. Nadalje, predstavnička tužba za zabranu postupanja ima za cilj zabranu postupanja tuženika koje predstavlja povredu propisa iz Priloga I., dok se predstavničkom tužbom za naknadu štete može tražiti naknada imovinske i neimovinske štete i/ili isplate naknade zbog stjecanja bez osnove oštećenima uzrokovanih povredom propisa iz Priloga I. Iako navedenim člankom nisu izričito predviđeni oblici pravne zaštite kao što su primjerice popravak, zamjena, sniženje cijene ili raskid ugovora, smatramo da bi i oni mogli biti predmetom postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa potrošača odnosno da bi kvalificirani subjekti predstavničkom tužbom mogli zahtijevati i navedene mjere zaštite. Ovakvo stajalište u skladu je s postavljenim ciljevima i samom svrhom Direktive o predstavničkim tužbama.

Ako utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan sud će, ovisno o tužbenom zahtjevu, presudom: (i) utvrditi čin povrede, (ii) naložiti tuženiku da prekine s postupanjem te mu narediti da, ako je to moguće, usvoji mjere koje su potrebne za uklanjanje štetnih posljedica koje su nastale zbog njegova protupravnog ponašanja i zabraniti mu takvo ili slično ponašanje ubuduće, (iii) naložiti tuženiku da naknadi imovinsku i neimovinsku štetu te (iv) naložiti tuženiku isplatu naknade zbog stjecanja bez osnove.<sup>36</sup> Analizirajući navedeno zakonsko rješenje prema kojem sadržaj odluke suda u slučaju utvrđenja osnovanosti tužbenog zahtjeva *ovisi o tužbenom zahtjevu* i dovodeći ga u vezu s člankom 13. Zakona o predstavničkim tužbama, možemo zaključiti kako su kvalificirani subjekti slobodni u formuliranju tužbenog zahtjeva. Njima je, dakle, ostavljeno na izbor hoće li jedinstvenom tužbom tražiti mjere zabrane i mjere popravljavanja štete ili će to učiniti u okviru zasebnih predstavničkih tužbi odnosno hoće li tužbene zahtjeve istaknuti samostalno, kumulativno ili u eventualnom supsidijaritetu. Ovisno o tome, ako sud utvrdi osnovanost tužbenog zahtjeva, ovisi i sadržaj odluke suda.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Opširnije o slučaju Franak vidi u: Maganić, Aleksandra Pravno shvaćanje Vrhovnog suda RH o valjanosti ugovora o konverziji, Pravo i porezi, br. 6, 2020., str. 65-69 i Maganić, Aleksandra Pravne posljedice konverzije, Godišnjak - Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, Zagreb, Organizator, 2020. str. 1-33.

<sup>36</sup> Članak 24. stavak 1. Zakona o predstavničkim tužbama.

## b. *Opt-in* ili *opt-out* sustav?

Jedno od ključnih pitanja mehanizma kolektivne pravne zaštite koje je godinama izazivalo brojne rasprave inozemne pravne doktrine<sup>37</sup> je izbor između *opt-in* i *opt-out* sustava. Prema *opt-in* modelu oštećenik mora iskazati namjeru svog sudjelovanja u postupku te se pojedincima daje mogućnost da sudjeluju u kolektivnim tužbama (tzv. princip mogućnosti sudjelovanja). S druge strane, kod *opt-out* modela oštećenici su automatski uključeni u postupak, osim ako izričito ne izjave suprotno (tzv. princip odjave).

Još od samih početaka uspostave odgovarajućeg mehanizma kolektivne pravne zaštite Komisija se bavila pitanjem izbora između *opt-in* i *opt-out* sustava. Naime, već 2008. godine, u svojoj Radnoj knjizi popratnoj Bijeloj knjizi o naknadi štete nastale zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ-a,<sup>38</sup> Komisija je istaknula prednosti i nedostatke oba modela. Prema stajalištu Komisije, *opt-in* mehanizam rezultirao bi manjim brojem oštećenika koji zahtijevaju naknadu štete čime bi se ograničila korektivna pravda, a što bi posljedično dovelo i do toga da počinitelji zadržavaju nezakonito stečenu dobit. Zahtijevajući identifikaciju oštećenika, *opt-in* mehanizam čini sudski postupak složenijim, budući da povećava mogućnost tuženika da osporava štetu svakog oštećenika. S druge strane, iako bi *opt-out* sustav otklonio pojedine nedostatke *opt-in* sustava, kod *opt-out* mehanizama, po mišljenju Komisije, postoji opasnost da ovlaštenik na podnošenje tužbe ostvaruje vlastiti interes. Unatoč nedostacima *opt-in* modela Komisija ističe da bi prednost trebalo dati *opt-in* sustavu koji je sličniji tradicionalnim postupcima stoga bi se lakše implementirao na nacionalnoj razini.<sup>39</sup>

Prednost usvajanju *opt-in* mehanizma kolektivne pravne zaštite Komisija daje i u Preporuci o kolektivnoj pravnoj zaštiti, ali ne isključuje *opt-out* mehanizam pod uvjetom da postoji odgovarajući sudski nadzor i da je njegova upotreba opravdana. Naime, sukladno točki 21. Preporuke, državama članicama dana je mogućnost da iznimno uvedu i *opt-out* model i to samo u svrhu ostvarivanja pravde. Navedeni model mora biti propisan zakonom ili odlukom suda.

Prema Direktivi o predstavničkim tužbama izbor između *opt-in* i *opt-out* sustava ovisi o tome koju vrstu predstavničke tužbe podnose kvalificirani subjekti. Tako se, u slučaju podnošenja predstavničkih tužbi za utvrđenje i zabranu, primjenjuje *opt-out* sustav. Naime, prema članku 8. stavku 3. predmetne Direktive potrošači ne moraju izraziti svoju volju da

<sup>37</sup> Više o tome vidi u Ramos, Maria Elisabete, Private Enforcement and Opt-out System Risks, Rewards and Legal Safeguards, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, no 18, 2018., 85-114, Gaudet, Robert, Turning a blind eye: the Commission's rejection of opt-out class actions overlooks Swedish, Danish and Dutch experience, European Competition Law Review, no 3, 2009., 107-130.

<sup>38</sup> Radna knjiga Komisije popratna Bijeloj knjizi o naknadi štete nastale zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ-a, SEC [2008] 404.

<sup>39</sup> Ibid.

ih zastupa taj kvalificirani subjekt. S druge strane, u slučaju podnošenja predstavničke tužbe za naknadu štete, odluka o izboru između *opt-in* i *opt-out* sustava prepuštena je državama članicama.<sup>40</sup> Dakle, ključno pitanje o kojem se godinama nemalo raspravljalo, u konačnici je ostavljeno državama članicama. Smatramo kako ovo rješenje može otežati ostvarivanje ciljeva postavljenih Direktivom o predstavničkim tužbama te da će ono, u konačnici, utjecati i na samu učinkovitost zaštite prava i interesa potrošača.

Prilikom implementacije Direktive o predstavničkim tužbama, hrvatski zakonodavac odlučio se za *opt-in* sustav sudjelovanja oštećenika u postupcima u kojima se predstavničkom tužbom zahtijeva naknada štete. Tako se, prema članku 21. Zakona o predstavničkim tužbama, zahtijeva od kvalificiranog subjekta koji podnosi predstavničku tužbu za naknadu štete da pribavi pristanak svakog pojedinog potrošača koji smatra da su mu prava povrijeđena i koji traži uključenje, odnosno sudjelovanje. Izjava volje daje se u pisanom obliku i mora biti vlastoručno potpisana,<sup>41</sup> pri čemu volju za zastupanjem potrošači mogu izraziti najkasnije do zaključenja glavne rasprave, u kom slučaju dolazi do preinačenja tužbenog zahtjeva.<sup>42</sup> Međutim, u odredbama predmetnog Zakona izostalo je preciziranje broja oštećenika koji je potreban za iniciranje postupka.

*Pro futuro* to znači da svaki potrošač koji je dao izjavu za sudjelovanje u postupku naknade štete i u odnosu na kojeg je donesena pravomoćna presuda više ne može u posebnom individualnom postupku zahtijevati naknadu štete te će takva odluka vezivati sudove. No, u onim slučajevima u kojima je povodom predstavničke tužbe pravomoćno utvrđeno samo postojanje povrede propisa iz Priloga I. Zakona o predstavničkim tužbama, stranke u postupku ili zainteresirane osobe mogu tu presudu upotrijebiti kao dokaz u svim drugim tužbama za naknadu štete protiv istog trgovca za istu praksu.<sup>43</sup> Prema obrazloženju zakonodavca, ovim odredbama ne utječe se na narav neoborive predmnijeve sadržaja izreke u pravomoćnoj presudi. Međutim, ističe se da se u odnosu na utvrđenja navedena u obrazloženju presude, stranke postupka mogu pozivati i na ta utvrđenja u drugim tužbama za naknadu štete protiv istog trgovca za istu praksu. U tim parnicama sud će navedena utvrđenja ocjenjivati sukladno načelu slobodne ocjene dokaza.<sup>44</sup>

Iako je Direktiva o predstavničkim tužbama prepustila državama članicama da samostalno utvrde u kojem stadiju potrošači mogu izjaviti svoju volju za sudjelovanjem u postupku, dvojbeno je je li rješenje prema kojem potrošači svoju volju mogu izraziti najkasnije do zaključenja glavne rasprave u skladu s načelom žurnosti postupka.<sup>45</sup> Ovakvo rješenje, koje se razlikuje od općeg pravila o preinaci tužbe u smislu Zakona o parničnom

<sup>40</sup> Točka 43. preambule u vezi s člankom 9. stavkom 2. Direktive o predstavničkim tužbama.

<sup>41</sup> Članak 19. stavak 5. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>42</sup> Članak 22. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>43</sup> Članak 27. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>44</sup> Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama, op. cit. (bilj. 20), str. 27.

<sup>45</sup> Prema članku 4. Zakona o predstavničkim tužbama, postupak povodom predstavničkih tužbi je hitan.

postupku,<sup>46</sup> u praksi može dovesti do toga da se postupak beskonačno produžuje te da se sa svakom novom izjavom oštećenika o sudjelovanju u postupku odgađa zaključenje glavne rasprave. Budući da se u slučaju sudjelovanja novog oštećenika povećava postojeći tužbeni zahtjev, trebalo bi dati mogućnost suprotnoj strani da se pravovremeno očituje o potraživanju oštećenika, što dodatno utječe na trajanje postupka. Osim toga, Zakonom o predstavničkim tužbama osigurano je informiranje oštećenika o svim domaćim i prekograničnim tužbama koje se namjeravaju podnijeti te statusu i ishodom tih tužbi. Čak je i sam tuženik dužan obavijestiti zainteresirane potrošače o podnesenoj predstavničkoj tužbi za naknadu štete koja se vodi protiv njega.<sup>47</sup> Zbog svega navedenog smatramo kako nije opravdana iznimka od općeg procesnog pravila o preinaci tužbe niti je ista u skladu s načelom žurnosti postupka, temeljnim načelom Zakona o predstavničkim tužbama.

Prilikom izbora *opt-in* modela zakonodavac je uzeo u obzir da je u predstavničkim tužbama za naknadu štete riječ o tražbinama kojima može raspolagati isključivo nositelj tražbine koji samostalno odlučuje hoće li svoja prava ostvarivati i na koji način (sporazumno izravnim dogovaranjem s trgovcem, medijacijom ili prisilno sudskim putem).<sup>48</sup> Prema stajalištu zakonodavca, izabranim modelom osigurava se određenost tužbenog zahtjeva vezano za visinu naknade štete i oštećenike za koje se ona potražuje.<sup>49</sup> Konačno, time se osigurava i informiranje oštećenika te kasnija raspodjela utvrđenog iznosa naknade štete.<sup>50</sup> Navedeni argumenti uistinu su utemeljeni i nedvojbeno u skladu s načelom dispozicije stranaka, a koje načelo je osnova hrvatske procesnopravne tradicije. Međutim, ovaj model nije adekvatan u slučajevima masovnih šteta u kojima je iznos štete mali. Upravo stranačka dispozicija u takvim slučajevima, u pravilu, neće rezultirati sudjelovanjem oštećenika u postupku dok će, s druge strane, počinitelji povrede zadržati dobit stečenu protupravnim postupanjem. Kako bi se ublažio problem racionalne apatije potrošača i povećala učinkovita zaštita njihovih prava i interesa u slučajevima masovnih šteta male vrijednosti, poželjno je uvođenje *opt-out* modela.<sup>51</sup>

Prilikom uvođenja *opt-out* modela, uzor hrvatskom zakonodavcu može biti slovenski model koji je jedinstven u Srednjoj i Istočnoj Europi. Naime, slovenski zakonodavac

<sup>46</sup> Prema članku 190. stavku 1. Zakona o parničnom postupku tužitelj može preinačiti tužbu do zaključenja prethodnog postupka. Iznimno, prema stavku 2. istog članka, tužitelj može preinačiti tužbu do zaključenja glavne rasprave ako je bez svoje krivnje nije mogao preinačiti do zaključenja prethodnog postupka. Zakon o parničnom postupku, pročišćeni tekst (Narodne novine br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22), dalje u tekstu: ZPP.

<sup>47</sup> Članci 32., 33. i 34. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>48</sup> Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama, op. cit. (bilj. 20), str. 25.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Cf. ibid. str. 19-20.

<sup>51</sup> Iako europski zakonodavac godinama ističe kako je *opt-out* sustav stran pravnoj tradiciji država članica, Izvješće Komisije pokazuje suprotno. Naime, od šest država članica koje dopuštaju uporabu *opt-out* sustava, njih četiri primjenjuju *opt-in* i *opt-out* sustav ovisno o vrsti postupka ili o posebnostima predmeta, a dvije države članice primjenjuju samo *opt-out* sustav. Izvješće Komisije, op. cit. (bilj. 10) str. 2.

odlučio se za mješoviti sustav kolektivne pravne zaštite u kojem presudnu ulogu u izboru sustava ima sud.<sup>52</sup> Tako, prema slovenskom Zakonu o kolektivnim tužbama (*Zakon o kolektivnih tožbah*)<sup>53</sup> sud odlučuje hoće li se primjenjivati sustav *opt-in* ili *opt-out*, pri čemu uzima u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja, a osobito vrijednost pojedinačnih zahtjeva članova grupe i okolnosti koje su bitne za odobravanje kolektivne tužbe za naknadu štete. Zakon predviđa obvezni *opt-in* sustav samo u sljedećim slučajevima: (i) ako se barem jedan od zahtjeva u kolektivnoj tužbi odnosi na nematerijalnu štetu, (ii) kada najmanje 10% oštećenika zahtijeva naknadu štete veću od 2.000 eura te (iii) za članove grupe koji u trenutku donošenja odluke o odobrenju kompenzacijske kolektivne tužbe nemaju prebivalište ili sjedište u Sloveniji.<sup>54</sup> Smatramo kako bi visok stupanj diskrecije nadležnog suda koji je predvidio slovenski zakonodavac ipak bio pretenciozan za hrvatske sudove. Međutim, kombinacija *opt-out* i *opt-in* sustava te slučajevi u kojima bi *opt-in* sustav bio obavezan svakako mogu biti vrijedan uzor hrvatskom zakonodavcu prilikom uvođenja *opt-out* modela.

Poseban problem vezan uz *opt-out* sustav predstavlja raspodjela dosuđenog iznosa naknade štete. Naime, prilikom raspodjele postavlja se pitanje kome pripada onaj iznos koji ostane neraspodijeljen tj. koji se ne može isplatiti oštećenima. Direktiva o predstavničkim tužbama prepušta državama članicama odluku o utvrđivanju pravila o namjeni svih preostalih sredstava popravljajući štetu povrat kojih nije ostvaren u utvrđenim rokovima.<sup>55</sup>

U državama članicama postoje različita rješenja, poput uplate neraspodijeljenog iznosa u državni proračun, dodjele tog iznosa poznatim oštećenima ili pak subjektu koji je zastupao oštećenike te upotreba dodijeljene odštete za pokrivanje troškova postupka. Tako primjerice njemačko zakonodavstvo izričito predviđa da se neraspodijeljena sredstva moraju se predati u državni proračun i na taj način podržati vladin model pljenidbe.<sup>56</sup> Suprotno tome, prema slovenskom pravu, neraspodijeljeni iznos naknade štete vraća se tuženiku.<sup>57</sup> U grčkom pravnom sustavu postoji pravo kvalificiranih udruga potrošača da podnesu tužbu za neimovinsku štetu koja se odnosi na opći interes potrošača oštećenih povredom te se samo 30% dobivene neraspodijeljene svote uplaćuje u državni proračun.

<sup>52</sup> Ovakav "eksperimentalni" model jedinstven je u Srednjoj i Istočnoj Europi. Piszcz, Anna, Compensatory Collective Redress: Will It Be Part of Private Enforcement of Competition Law in CEE Countries?, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 2017., 223-250.

<sup>53</sup> Članak 30. stavak 1. Zakona o kolektivnih tožbah, Uradni list RS br. 55/17, dalje u tekstu: ZKoIT.

<sup>54</sup> Članak 30. stavak 2. i 3. ZKoIT-a.

<sup>55</sup> Članak 9. stavak 7. Direktive o predstavničkim tužbama.

<sup>56</sup> Ovakvo rješenje oštro je kritizirano u njemačkoj pravnoj doktrini. Tako Micklitz i Stadler ističu da temeljni ovakvog rješenja ovlašteni subjekti u slučaju gubitka spora moraju sami snositi troškove dok, s druge strane, u slučaju uspjeha oduzetu dobit moraju predati saveznom proračunu, što dodatno odvrća kvalificirane subjekte od podnošenja tužbe. Više o tome vidi u: Micklitz, Hans-Wolfgang; Stadler, Astrid, Development of collective legal actions in Europe, especially in German civil procedure, *The European Business Law Review* 17(5), 2006., 1473-1504., str. 1482.-1485.

<sup>57</sup> Članak 46. stavak 3. ZKoIT-a.

Ostatak će koristiti udruge potrošača u svrhu informiranja, edukacije i općenito zaštite potrošača i te su svrhe detaljno uređene uredbama Ministarstva. Portugalski zakon ne uspostavlja nikakav sustav za raspodjelu odštetnih sredstava dobivenih *opt-out* mehanizmom pa se preporučuje pribjegavanje uspostavljanju usko specijaliziranog suda ili arbitražnog odbora zajedno sa sudom koji odlučuje o isplati svih odšteta.<sup>58</sup>

## 5. FINANCIRANJE PREDSTAVNIČKIH TUŽBI

Financiranje predstavničkih tužbi jedno je od najvažnijih preduvjeta za učinkovitost mehanizama kolektivne pravne zaštite. Naime, zapreke za podnošenje tužbi za kolektivnu zaštitu prava i interesa potrošača su visoki troškovi postupka s jedne strane, te ograničeni financijski resursi kvalificiranih subjekata s druge strane.

Direktiva o predstavničkim tužbama predviđa različite načine na koje se može riješiti problem financiranja. Prema članku 20. stavku 1. predmetne Direktive, države članice dužne su poduzeti mjere kako bi osigurale da troškovi postupka povezani s predstavničkim tužbama ne sprječavaju kvalificirane subjekte u tome da djelotvorno ostvaruju svoje pravo na traženje prave zaštite. Pri tom Direktiva primjerično navodi mjere za povećanje učinkovitosti kao što su oblici javnog financiranja, strukturne potpore za kvalificirane subjekte, ograničenja sudskih ili administrativnih pristojbi te pristup pravnoj pomoći.<sup>59</sup> Osim toga, države članice mogu utvrditi pravila kojima se kvalificiranim subjektima dopušta da od potrošača koji su izrazili volju da ih kvalificirani subjekt zastupa u pojedinoj predstavničkoj tužbi za naknadu štete, zahtijevaju skromne ulazne ili slične naknade za sudjelovanje u toj predstavničkoj tužbi.

Uz navedene oblike pomoći kvalificiranim subjektima, Direktiva o predstavničkoj tužbama dopušta financiranje mehanizama kompenzacijske kolektivne pravne zaštite od strane trećih osoba. Pri tom je ovakav način financiranja prepušten diskrecijskoj odluci država članica. U slučaju da dopuste financiranje od strane treće, države članice dužne su osigurati da se spriječe sukobi interesa te da se financiranjem ne odvrati predstavničku tužbu od zaštite kolektivnih interesa potrošača.<sup>60</sup>

U svrhu uspješne realizacije postupka kolektivne pravne zaštite, hrvatski zakonodavac predvidio je oslobađanje plaćanja sudskih pristojbi ovlaštenih tijela i to tijekom cijelog

<sup>58</sup> Sousa Antunes, Henrique, *Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation* (Portuguese Report), str. 27., dostupno na [https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/event/261321/media/slspublic/Portugal\\_National\\_Report.pdf](https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/event/261321/media/slspublic/Portugal_National_Report.pdf), pristup: 13.7.2023.

<sup>59</sup> Članak 2. stavak 2. Direktive o predstavničkim tužbama.

<sup>60</sup> Članak 10. stavak 1. Direktive o predstavničkim tužbama.

<sup>61</sup> Članak 29. Zakona o predstavničkim tužbama.



postupka. Odredba o oslobađanju od sudskih pristojbi odnosi se na udruge ili druge oblike udruživanja udruga, ali i na oblike udruživanja kojima je sud s učinkom samo u toj parnici priznao svojstvo tužitelja za podnošenje domaće predstavničke tužbe.<sup>61</sup>

Međutim, oslobađanje od sudskih pristojbi odnosi se samo na određeni (mali) dio troškova postupka, budući da ti troškovi nisu jedini koji strankama mogu nastati tijekom postupka. U tom smislu, zakonodavac je Zakonom o predstavničkim tužbama predvidio mogućnost financiranja predstavničkih tužbi od strane trećih osoba. Pri tom se nastoje prevenirati slučajevi potencijalne zlorabe kojima bi se moglo utjecati na sadržaj konačne odluke u sporu.

Tako se člankom 28. predmetnog Zakona uređuje zabrana sukoba interesa u parnicama radi zaštite kolektivnih interesa i prava potrošača. Udruge kao ovlaštene tužitelji moraju biti potpuno transparentne u pogledu izvora financiranja svojih djelatnosti općenito, kao i u pogledu izvora sredstava za potporu pojedinoj predstavničkoj tužbi za mjere popravljivanja štete. To je potrebno kako bi sudovi mogli utvrditi postoji li sukob interesa između treće strane koja pruža financiranje i ovlaštenog tužitelja, te bi li se financiranjem sredstvima treće strane, koja ima ekonomski interes za podnošenje određene predstavničke tužbe ili njen ishod, odvratio ovlaštena tijela od zaštite kolektivnih interesa potrošača. Osobito se zabranjuje financiranje predstavničkih tužbi od strane konkurenata tuženika.<sup>62</sup>

Na povrede financijske neovisnosti tužitelja sud pazi po službenoj dužnosti ili na prijedlog tuženika tijekom cijelog postupka, sve do pravomoćnosti odluke.<sup>63</sup>

Jedna od zanimljivih novina Zakona o predstavničkim tužbama je ta da ovlaštene tužitelj može zahtijevati od potrošača koji su izrazili volju da ih on zastupa u parnici povodom predstavničke tužbe za naknadu štete simboličnu naknadu za sudjelovanje u parnici. Navedena naknada ne smije prelaziti iznos od 5% vrijednosti naknade štete koja je predmet tužbenog zahtjeva za potrošača, odnosno u svakom slučaju ne smije biti viša od 70,00 eura.<sup>64</sup> Iako se na prvi pogled čini da je riječ o malom iznosu, u slučajevima masovnih šteta s velikim brojem oštećenih potrošača ovlaštena tijela mogu prikupiti značajna sredstva za vođenje postupaka kolektivne pravne zaštite potrošača.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama, op. cit. (bilj. 20), str. 27.

<sup>63</sup> Članak 28. stavak 4. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>64</sup> Članak 31. u vezi s člankom 8. stavcima 2. i 5. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>65</sup> Tako i Maganić, op. cit. (bilj. 18), str. 159.

## 6. MEDIJACIJA

Direktiva o predstavničkim tužbama u okviru kolektivnih mehanizama potiče sklapanje nagodbi.<sup>66</sup> Pri tom je europski zakonodavac zauzeo relativno uzak pristup i Direktivom predvidio odredbe koje se primjenjuju samo u slučajevima sklapanja nagodbi za naknadu štete kada je već u tijeku postupak povodom predstavničkih tužbi.

Kako bi se smanjio rizik sklapanja nagodbi koje su nepovoljne za potrošače, Direktivom je predviđeno da nagodbe podliježu nadzoru suda. Naime, sud procjenjuje mora li odbiti ili odobriti nagodbu koja je protivna prisilnim odredbama nacionalnog prava ili koja sadržava odredbe koje se ne mogu izvršiti, uzimajući u obzir prava i interese svih stranaka, a osobito potrošača na koje se odnosi.<sup>67</sup> Odobrene nagodbe obvezujuće su za kvalificirani subjekt, trgovca i pojedinačne potrošače na koje se odnose, pri čemu države članice mogu utvrditi pravila kojima se pojedinačnim potrošačima omogućuje da prihvate ili odbiju biti obvezani nagodbom.<sup>68</sup>

U svrhu implementacije Direktive o predstavničkim tužbama, hrvatski zakonodavac člankom 16. Zakona o predstavničkim tužbama predvidio je dužnost suda da na pripremnom ročištu povodom predstavničke tužbe za naknadu štete upozna stranke s mogućnostima da spor riješe sudskom nagodbom ili u postupku medijacije, te da im obrazloži navedene mogućnosti. Prije potpisivanja zapisnika o nagodbi sud će ispitati jesu li raspolaganja stranaka suprotna prisilnim propisima i pravilima javnog morala, i jesu li ona pravična.

Razlog za ovakvo proširenje kontrolnih ovlasti suda je to što je tijekom postupka donošenja Zakona o predstavničkim tužbama, Vrhovni sud Republike Hrvatske ukazao na potrebu da se omogući ispitivanje pravičnosti nagodbe koje stranke sklapaju pred sudom. Stoga je Zakonom o predstavničkim tužbama propisano kako se ispitivanje dopustivosti nagodbe ne ograničava samo na ispitivanje je li sadržaj nagodbe u suprotnosti s pravnim poretom Republike Hrvatske, već i jesu li sporazumi o naknadi štete koja će se dodijeliti oštećenim potrošačima pravični, uzimajući u obzir kako se nagodbom ne trebaju ugovoriti iznosi naknade štete koji bi odgovarali visini stvarno pretrpljene štete.<sup>69</sup>

U svrhu davanja dodatnih mogućnosti sporazumnoj rješavanju sporova,<sup>70</sup> hrvatski zakonodavac nadišao je zahtjeve Direktive o predstavničkim tužbama i strankama dao mogućnost da i prije podnošenja predstavničke tužbe za naknadu štete podnesu prijedlog za

<sup>66</sup> Točka 53. preambule Direktive o naknadi štete.

<sup>67</sup> Članak 11. stavak 2. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>68</sup> Članak 11. stavak 4. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>69</sup> Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama, op. cit. (bilj. 20), str. 24.-25.

<sup>70</sup> Ibid.

rješavanje sporova putem medijacije.<sup>71</sup> S obzirom na to da se prijedlog za rješavanje potrošačkih sporova medijacijom podnosi jednom od tijela za alternativno rješavanje potrošačkih sporova,<sup>72</sup> sukladno kriterijima iz Zakona o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova,<sup>73</sup> tijela za alternativno rješavanje potrošačkih sporova koja rješavaju sporove medijacijom su Centar za mirenje pri Hrvatskoj gospodarskoj komori, Centar za mirenje pri Hrvatskom uredu za osiguranje, Profi Test d.o.o., Centar za mirenje "Medijator", Centar za mirenje pri Hrvatskoj udruzi za medijaciju te Centar za mirenje Hrvatske obrtničke komore.

## 7. ZAKLJUČAK

Kolektivna pravna zaštita u EU jedna je od središnjih tema o kojoj se godinama nemalo raspravljalo. Kako bi se otklonili nedostaci uočeni u primjeni procesnih mehanizama individualne (ali i kolektivne) pravne zaštite, kao što su nesrazmjer visine nastale štete i troškova postupka te nedostatak financijskih sredstava ovlaštenih subjekata, europski zakonodavac prepoznao je potrebu uvođenja kompenzacijskog mehanizma kolektivne pravne zaštite. Međutim, zbog snažnog političkog otpora poslovne zajednice kao i pojedinih država članica, to nije učinjeno sve do studenoga 2020., kada je donesena Direktiva o predstavničkim tužbama.

Glavni je cilj Direktive o predstavničkim tužbama olakšati potrošačima pravo na pristup pravosuđu te stvoriti učinkovit pravni okvir koji će ukloniti ekonomske, financijske i pravne prepreke za vođenje postupaka za zaštitu njihovih kolektivnih prava i interesa. U tom smislu, predmetnom Direktivom uvedena je velika novina te su države članice obvezne osigurati da se u postupku kolektivne pravne zaštite potrošača neposredno može zatražiti i naknada štete.

Unatoč postavljenom cilju, Direktiva određuje samo minimalne standarde za mehanizme kolektivne pravne zaštite. Ključna pitanja koja utječu na učinkovitost ovih mehanizama, kao što su pitanje izbora između *opt-out* i *opt-in* sustava te pitanje financiranja sudskih postupaka od strane treće osobe prepuštena su diskrecijskoj ocjeni država članica. Dakle, države članice morat će se nositi s neodlučnošću europskog zakonodavca te pokušati uravnotežiti mjere zaštite od zlouporabe sudskih postupaka s jedne strane, i učinkovitost mehanizma kolektivne pravne zaštite s druge strane. Ovakvo širok prostor slobode koji je ostavljen državama članicama nipošto ne doprinosi stvaranju koherentnog sustava kolektivne pravne zaštite koji europski zakonodavac godinama nastoji postići.

<sup>71</sup> Članak 15. stavak 1. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>72</sup> Članak 15. stavak 2. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>73</sup> Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova (Narodne novine, br. 121/16, 32/19).

Republika Hrvatska implementirala je Direktivu o predstavničkim tužbama donošenjem novog, posebnog procesnog Zakona o predstavničkim tužbama koji je na snagu stupio 25. lipnja 2023. Njime je, uz do tada postojeće procesnopravne mehanizme kolektivne pravne zaštite, koji su se i u Hrvatskoj praksi pokazali nedjelotvornima, uvedena velika novina. Sada je dakle, uz kolektivne tužbe za utvrđenje povrede i zabranu postupanja, u postupku kolektivne pravne zaštite potrošača neposredno moguće zatražiti i naknadu štete. Ovako velikom novinom postiže se znatna ušteda u vremenu, što u konačnici povećava učinkovitost pravne zaštite koja se pruža potrošačima.

Zakonom o predstavničkim tužbama uspostavljen je relativno širok Popis ovlaštenih tijela koji su aktivno legitimirani za zaštitu prava i interesa potrošača. Uz udruge ili druge oblike udruživanja koji ispunjavaju zakonom propisane kriterije i koji su nadležnom Ministarstvu podnijeli zahtjev za uvrštavanje na Popis, ovlašteni tužitelji mogu biti i javnopravna tijela u čijoj su nadležnosti propisi koji se štite predmetnim Zakonom. Osim toga, otvorena je mogućnost da sud s učinkom u toj parnici oblicima udruživanja koja nisu na Popisu, ali ispunjavaju Zakonom propisane pretpostavke za ovlaštena tijela, prizna svojstvo tužitelja za podnošenje predstavničke tužbe. Ovakvim zakonodavnim rješenjima, koja nadilaze zahtjeve Direktive o predstavničkim tužbama, mogli bi se otkloniti nedostaci ograničenih ljudskih i financijskih kapaciteta s kojima se susreću pojedine udruge (i udruženja) za zaštitu potrošača. Hoće li se njima povećati djelotvornost zaštite prava i interesa potrošača ponajviše će ovisiti o tome hoće li se ona, te u kojoj mjeri i na koji način, primjenjivati u praksi.

Kako bi tražbine bile obuhvaćene predstavničkom tužbom za naknadu štete potrebno je da oštećenici pisanim putem izričito izjave volju za sudjelovanjem u postupku. Svoj pristanak ili prijavu mogu dati do zaključenja glavne rasprave. Ovakvo rješenje, koje se razlikuje od općih procesnih pravila o preinaci tužbe, u praksi može dovesti do toga da se svakom novom izjavom oštećenika odgađa zaključenje rasprave što u konačnici može produžiti trajanje postupka. Iz tog razloga, ono nije u skladu s načelom žurnosti postupka, temeljnim načelom Zakona o predstavničkim tužbama.

Izbor *opt-in* sustava u skladu je s načelom dispozicije stranaka, jednim od temeljnih načela hrvatske procesnopravne tradicije. Međutim, u slučajevima masovnih šteta u kojima je visina štete svakog potrošača bagatelna, a dobit koju trgovac ostvaruje povredom zbog multipliciranja takvih iznosa velika, potrebno je ublažiti načelo stranačke dispozicije. Naime, u takvim slučajevima pogodnije je uvesti *opt-out* sustav. Pri tom je nužno usvojiti standard odnosno "visinu male štete" koja bi bila obuhvaćena *opt-out* modelom. U tom smislu, svojevrsan uzor hrvatskom zakonodavcu može biti slovenski mješoviti model koji je zakonom propisao slučajeve u kojima je obvezan *opt-in* sustav.

Konačno, u svrhu povećanja učinkovitosti procesnopravnih mehanizama kolektivne pravne zaštite, zakonodavac je predvidio mogućnost da predstavničke tužbe financira treća

strana, pod uvjetom ispunjenja zakonom propisanih pretpostavki. Osim toga, uvedena je i simbolična naknada za sudjelovanje oštećenika u postupcima za naknadu štete. Ova rješenja uistinu imaju potencijal povećati uspješnu realizaciju predstavničkih tužbi.

Zaključno, novi Zakon o predstavničkim tužbama donosi brojne novine u odnosu na do sada dostupne mehanizme procesnopravne zaštite. Njime su predviđena mnoga rješenja, od kojih neka nadilaze zahtjeve Direktive. Ona uistinu mogu prevladati nedostatke i ograničenja individualne zaštite potrošača te potrošačima omogućiti djelotvornije ostvarivanje njihovih prava. Očekuje se da će novi procesni mehanizam biti uspješniji od dosadašnjih. Međutim, njihova učinkovitost u konačnici ipak ovisi o tome na koji način će se oni primjenjivati u praksi, kao i o tome koliko će ovlašteni subjekti i sudovi biti odvažni u njihovoj primjeni. Nadamo se da će svakako biti uspješniji od dosadašnjih oblika procesnopravne zaštite te da će više doprinijeti realizaciji potrošačkih prava i interesa.

## LITERATURA

### 1. ČLANCI I KNJIGE

Gaudet, Robert, Turning a blind eye: the Commission's rejection of *opt-out* class actions overlooks Swedish, Danish and Dutch experience, *European Competition Law Review*, no 3, 2009., 107-130

Heese, Mischael, Die Musterfeststellungsklage und der Dieselskandal, *Juristen Zeitung*, 2019., 429-440

Hodges, Chris; Voet, Stefaan, Delivering collective redress, *New technologies*, Hart, 2018.

Kropivšek, Urban, Pravna analiza primera Dieseltgate, magistarski rad, Pravna fakulteta, Ljubljana 2017.

Maganić, Aleksandra Pravno shvaćanje Vrhovnog suda RH o valjanosti ugovora o konverziji, *Pravo i porezi*, br. 6, 2020., 65-69

Maganić, Aleksandra, Pravne posljedice konverzije, *Godišnjak - Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske*, Zagreb, Organizator, 2020., 1-33.

Maganić, Aleksandra, 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. 146-161

Micklitz, Hans-Wolfgang; Stadler, Astrid, Development of collective legal actions in Europe, especially in German civil procedure, *The European Business Law Review* 17(5), 2006., 1473-1504

Mucha, Jagna, Heading towards an Effective Mechanism for the Protection of Collective Interests of Consumers Some Comments on the Proposal for Directive on Representative Actions, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2019., str. 205-230

Piszcz, Anna, Compensatory Collective Redress: Will It Be Part of Private Enforcement of Competition Law in CEE Countries?, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2017., 223-250

Ramos, Maria Elisabete, Private Enforcement and *Opt-out* System Risks, Rewards and Legal Safeguards, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, no 18, 2018., 85-114

Sorabji, John, Reflections on the Commission Communication on Collective redress, Irish Journal of European Law, 2014., str.72-76

Sousa Antunes, Henrique, Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation (Portuguese Report), dostupno na [https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/event/261321/media/slspublic/Portugal\\_National\\_Report.pdf](https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/event/261321/media/slspublic/Portugal_National_Report.pdf)

Stadler, Astrid, Kollektiver Rechtsschutz: Chancen und Risiken, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht: ZHR, 182(6), 2018., 623-655

Visscher, Louis; Faure, Michael, A Law and Economics Perspective on the EU Directive on Representative Actions, Journal of Consumer Policy, 2021., str. 455-482

Voet, Stefaan, European collective redress: a status quaestionis, International Journal of Procedural Law, 2014., str. 79-128

## **2. PRAVNI IZVORI**

### **2.1. REPUBLIKA HRVATSKA**

Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova (Narodne novine, br. 121/16, 32/19)

Zakon o parničnom postupku, pročišćeni tekst (Narodne novine br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22)

Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine br. 19/22)

Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine br. 19/22, 56/23)

### **2.2. EUROPSKA UNIJA**

Communication from the Commission Action Plan on consumer access to justice and the settlement of consumer disputes in the internal market, 14.2.1996, COM (96)13 final



Direktiva 98/27/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 1998. godine o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača, SL [1998] L 166/51

Direktiva 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. godine o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača, SL [2009] L 110/269

Direktiva 2019/2161 o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača, SL [2019] L 328/7

Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o provedbi Preporuke Komisije od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima za kolektivne preventivne tužbe i tužbe radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije (2013/396/EU), COM (2018) 40  
Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru "Nove pogodnosti za potrošače", COM (2018) 183, konačno  
Preporuka Komisije 2013/396/EU od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima postupaka kolektivne zaštite pokrenute tužbama na propuštanje i radi naknade štete u državama članicama koje se tiču povreda prava zajamčenih pravom EU, SL [2013] L 201/60  
Radna knjiga Komisije popratna Bijeloj knjizi o naknadi štete nastale zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ-a, SEC [2008] 404

## **2.3. SLOVENIJA**

Zakon o kolektivnih tožbah, Uradni list RS br. 55/17

## **3. MREŽNI IZVORI**

Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama, dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-05-04/181502/PZE\\_453.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-05-04/181502/PZE_453.pdf), pristup: 11.7.2023.

## LAW ON REPRESENTATIVE ACTIONS FOR THE PROTECTION OF COLLECTIVE INTERESTS AND CONSUMER RIGHTS – A STEP TOWARDS MORE EFFECTIVELY CONSUMER PROTECTION

**Summary:** In June 2023, into the national legislation of Croatia entered into force a special procedural law – Law on representative actions for the protection of collective interests and consumer rights. It implemented Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC, which caused numerous discussions in the member states of the European Union. In addition to the existing procedural mechanisms of collective legal protection of consumers, the Act introduced a new mechanism, previously unknown in the Croatian legal system. In the context of a collective redress procedure for consumers, it is thus possible, in addition to the existing representative actions for injunctive measures, to directly demand compensation for damages. The paper will analyse the types of representative actions, as well as the most significant features of the new collective redress mechanism - the legal standing of qualified entities, the choice between *opt-in* and *opt-out* systems, and potential third-party funding. In addition, it will be examined whether new solutions can lead to a more effective protection of consumers rights and interests, as the existing mechanisms have proven in practice to be insufficiently effective. Finally, some open questions that may arise in the application of the new Law on representative actions, will be pointed out.

**Keywords:** *Law on representative actions, representative actions, the legal standing, third-party funding, consumer protection*