

Ivan Vukušić*
Ivana Kanceljak**

Pregledni znanstveni rad
UDK 366.542:343.232(497.5)
346.54:343.232(497.5)
<https://doi.org/10.25234/pv/26063>
Rad primljen: 12. travnja 2023.
Rad prihvaćen: 12. siječnja 2024.

ODREĐENI ASPEKTI PREKRŠAJNOPRAVNE ZAŠTITE POTROŠAČA***

Sažetak: Tema ovoga rada su određeni aspekti prekršajnopravne zaštite potrošača u hrvatskom pravu. Zaštita potrošača, općenito gledano, u hrvatskome pravu postiže se različitim pravnim izvorima te je predviđeno nekoliko različitih mehanizama zaštite potrošača. Analizom tih propisa i načina zaštite potrošača nastoji se zaključiti o adekvatnosti zaštite potrošača putem prekršajnopravne sankcije imajući na umu zaštićeno pravno dobro i svrhu kažnjavanja. U radu se polazi od toga da opće norme prekršajnog prava proizlaze iz Prekršajnog zakona te da je cilj istražiti posebnosti kojima se odstupa od tog postojećeg uređenja.

Istraživanje pokazuje neke specifičnosti i posebna obilježja prekršajnopравниh sankcija i prekršajnog postupka koja postoje s ciljem zaštite potrošača. Prije svega, u fokusu zaštite je potrošač koji nije u svim propisima koji predviđaju prekršaje definiran na jednak način. Nadalje, analizira se dopuštenost zaštite određenih pravnih dobara (život, zdravlje) prekršajnopravni propisima koji reguliraju zaštitu potrošača. Također, ukazuje se na nedostatke postojećeg uređenja prekršajnopравниh sankcija nastalih s ciljem implementacija raznih direktiva i drugih europskih izvora kojima se štite potrošači, a kojima je cilj u nacionalno pravo uvesti učinkovite, prikladne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije. Dodatna harmonizacija uređenja sankcija postignuta je nedavnim transponiranjem Direktive (EU) 2019/2161 koja unosi nove kriterije za određivanje sankcija, ali dodatno upozorava i na primjenu načela *non bis in idem* koje je od značaja i za nacionalno pravo. Također, kao jedna od posebnosti prekršajnopravne zaštite potrošača u radu se analizira načelo *oportunitet*.

Ključne riječi: prekršaj, potrošač, kazneno djelo, sankcija, *non bis in idem*, *oportunitet*

* Dr. sc. Ivan Vukušić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, 21000 Split, E-adresa: ivan.vukusic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7738-969X>.

** Dr. sc. Ivana Kanceljak, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb, E-adresa: ivana.kanceljak@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0588-3573>.

*** Rad je izrađen u sklopu projekta Hrvatske zaklade za znanost pod nazivom Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive, UIP-2020-02-6482.

1. UVOD

U posljednjih dvadeset godina, hrvatsko pravo doživjelo je znatne izmjene zbog usklađenja s europskom pravnom stečevinom, što se posebno vidi i kad je posrijedi nastanak novih normativnih rješenja usmjerenih na zaštitu potrošača.

Kada je riječ o izvorima kojima se štite potrošači, potrebno je istaknuti Zakon o zaštiti potrošača¹ (dalje u tekstu: ZZP) koji se primjenjuje općenito na potrošačke ugovore. Uz ZZP, zakon kojim se ujedno štite potrošači je i Zakon o obveznim odnosima (dalje u tekstu: ZOO).² Dodatno tome, zaštita potrošača ostvaruje se nizom propisa³ koji uređuju određene ugovore, odnosno njihove određene aspekte, kao što su Zakon o potrošačkom kreditiranju⁴ (dalje u tekstu: ZPK), Zakon o stambenom potrošačkom kreditiranju (dalje u tekstu: ZSPK), Zakon o kreditnim institucijama⁵ (dalje u tekstu: ZKI), Zakon o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga,⁶ Zakon o pružanju usluga u turizmu⁷ (dalje u tekstu: ZPUT), Zakon o platnom prometu⁸ (dalje u tekstu: ZPLP), Zakonu o leasingu⁹ (dalje u tekstu: ZL), Zakon o elektroničkim komunikacijama (dalje u tekstu: ZEK), Zakon o poštanskim uslugama¹⁰ (dalje u tekstu: ZPU), Zakon o elektroničkoj trgovini¹¹ (dalje u tekstu ZET), Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova,¹² Zakon o trgovini,¹³ Zakon o obveznim i stvarnopravnim odnosima u zračnom prometu,¹⁴ Zakon o osiguranju¹⁵ i dr. Zaštita potrošača ostvaruje se i kroz brojne druge propise poput Zakona o hrani,¹⁶ Zakona o informiranju potrošača o

- 1 Zakon o zaštiti potrošača (NN 19/22) (HR). Taj je zakon s jedne strane za uređenje ugovornih potrošačkih odnosa poseban zakon (*lex specialis*) dok je s druge strane opći propis u odnosu na druge propise kojima se uređuju određeni potrošački odnosi ili pak određeni segmenti tih odnosa (vidi članak 3 ZZP-a).
- 2 Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22) (HR). Taj Zakon ne samo da predstavlja opći propis za uređenje potrošačkih ugovornih odnosa već su njime implementirane i važne direktive kojima se pruža zaštita potrošača i to: Direktiva Vijeća od 25. srpnja 1985. o približavanju zakona i drugih propisa država članica u vezi s odgovornošću za neispravne proizvode (85/374/EEZ) (SL L 210, 7. kolovoza 1985.) te Direktiva (EU) 2019/771 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o kupoprodaji robe, izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 1999/44/EZ (Tekst značajan za EGP) (2019) SL L 136).
- 3 Marko Baretić i Siniša Petrović, *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law in Croatia* u Hans-W. Michlitz i Genevieve Saumier (ur.): *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law* (Springer, 2018) 205.–206.
- 4 Zakon o potrošačkom kreditiranju (NN 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 9/15, 78/15, 102/15, 52/16, 128/22) (HR).
- 5 Zakon o kreditnim institucijama (NN 159/13, 19/15, 102/15, 15/18, 70/19, 47/20, 146/20, 151/22) (HR).
- 6 Zakon o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga (NN 110/21) (HR).
- 7 Zakon o pružanju usluga u turizmu (NN 130/17, 25/19, 98/19, 42/20, 70/21) (HR).
- 8 Zakon o platnom prometu (NN 66/18, 114/22) (HR).
- 9 Zakonu o leasingu (NN 141/13) (HR).
- 10 Zakon o poštanskim uslugama (NN 144/12, 153/13, 78/15, 110/19) (HR).
- 11 Zakon o elektroničkoj trgovini (NN 173/03, 67/08, 130/11, 36/09, 30/14, 32/19) (HR).
- 12 Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova (NN 121/16, 32/19) (HR).
- 13 Zakon o trgovini (NN 87/08, 96/08, 116/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20) (HR).
- 14 Zakon o obveznim i stvarnopravnim odnosima u zračnom prometu (NN 132/98, 63/08, 134/09, 94/13) (HR).
- 15 Zakon o osiguranju (NN 30/15, 112/18, 63/20, 133/20, 151/22) (HR).
- 16 Zakon o hrani (NN 18/23) (HR).

hrani,¹⁷ Zakona o predmetima opće uporabe,¹⁸ Zakona o općoj sigurnosti proizvoda,¹⁹ Zakona o elektroničkom novcu,²⁰ Zakona o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj²¹ i dr.

Postojanje tako velikog broja pravnih izvora izmijenilo je postojeći pravni sustav što se prije svega uočava kroz fragmentaciju privatnog prava,²² nastanak novih subjektivnih prava²³ za potrošače, ali i kroz stvaranje paralelnog sustava zaštite putem prekršajnopравnih sankcija. Pravna znanost se dosad nije bavila zaštitom potrošača isključivo s aspekta prekršajnog prava prema važećim pravnim izvorima u Republici Hrvatskoj. Stoga je cilj ovoga rada istaknuti i objasniti posebnosti prekršajnopравnog uređenja koje u domaćem pravu postoje sa svrhom osiguranja zaštite potrošača. U tom je smislu potrebno najprije razmotriti koji su općenito pravni putevi zaštite potrošača te koji je odnos prekršajnopравne zaštite potrošača u odnosu na ostale načine zaštite potrošača. U nastavku rada bit će objašnjen položaj potrošača kroz aspekt njegovih zaštićenih pravnih dobara i određene iznimke Prekršajnog zakona (dalje u tekstu: PZ)²⁴ kao općeg propisa koje proizlaze iz propisa kojima se prvenstveno štite potrošači s naglaskom na onu zaštitu koja proizlazi iz ZZP-a.

2. OPĆENITO O MEHANIZMIMA ZAŠTITE POTROŠAČA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Zaštita potrošača, generalno gledano, počiva na ideji da je potrošač u ugovornom odnosu s trgovcem slabija strana te je zbog toga cilj potrošačkog prava raznim mehanizmima zaštite potrošača postići ravnopravnost između tih subjekata. Prije svega, ta se zaštita potrošača ostvaruje normativnim rješenjima koja za potrošače stvaraju razna subjektivna prava. Ta su subjektivna prava potrošača privatnopравnog karaktera i njihovo ostvarenje ovisi prvenstveno o dispoziciji samih potrošača.²⁵ Moglo bi se stoga reći da se zaštita potrošača prije svega ostvaruje normama privatnoga prava.

Međutim, kada je riječ o sankcijama koje mogu rezultirati povredom privatnopравnog odnosa (ugovora) najprije imamo na umu privatnopравnu sankciju. U privatnopравnim odnosima sankcija se najčešće vezuje uz načelo imovinske sankcije²⁶ koje se odražava u tome da pojedinci u privatnopравnim odnosima za povrede odgovaraju cjelokupnom svojom imovi-

17 Zakon o informiranju potrošača o hrani (NN 56/13, 14/14, 56/16, 32/19) (HR).

18 Zakon o predmetima opće uporabe (NN 39/13, 47/14, 114/18, 53/22) (HR).

19 Zakon o općoj sigurnosti proizvoda (NN 30/09, 139/10, 14/14, 32/19) (HR).

20 Zakon o elektroničkom novcu (NN 64/18, 114/22) (HR).

21 Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj (NN 57/22, 88/22) (HR).

22 Vidi više: Tatjana Josipović, *Privatno pravo Europske unije – opći dio* (Narodne novine, 2020), 2 i dr.

23 *Ibidem*, 469.–614.

24 Prekršajni zakon (NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22) (HR).

25 Vidi na primjer više o pravnim sredstvima potrošača u: Tatjana Josipović i Ivana Kanceljak, *Ugovorni odnosi u Tatjana Josipović (ur.), Privatno pravo Europske unije – posebni dio* (Narodne novine, 2022) 74.–101.

26 Nikola Gavella, *Privatno pravo* (Narodne novine, 2019) 20.–21.

nom. Dodatno tome, norme privatnog prava propisuju različite posljedice za povrede nekog privatnopravnog odnosa (npr. odgovornost za štetu).

Upravo u dijelu sankcioniranja ponašanja mogućih povreda privatnopravnih odnosa pronalazimo svrhu i važnost paralelnog postojanja normativnog sustava sankcija koje dolaze iz sfere javnog prava. Sankcije za koje kažemo da imaju javnopravnu narav prije svega, često nisu vezane za privatnopravnu sankciju. S jedne strane one proizlaze iz prekršajnog, kaznenog ili upravnog prava i za njihovo izricanje predviđen je i poseban sustav procesnih normi.²⁷ Međutim, privatno pravo i javno pravo ne bi trebalo u potpunosti promatrati odvojeno. Razlog tome je što subjektivna prava koja naizgled proizlaze iz privatnog prava kroz norme javnog prava dobivaju dodatnu zaštitu i dodatni pravni okvir koji omogućava ne samo sankcioniranje nastalih povreda nego imaju i preventivni karakter.²⁸ To ujedno pokazuje da je teško odrediti granice normativnog uređenja zaštite potrošača²⁹ upravo zbog povezanosti s drugim granama prava poput kaznenog, prekršajnog ili upravnog prava.

Zakoni kojima se štite potrošači sadrže norme koje su i privatnopravne i javnopravne naravi. Osim toga, u njima pronalazimo norme i materijalnopravne i procesnopravne naravi. Treba naglasiti da gotovo svi³⁰ zakoni kojima se štite potrošači sadrže materijalnopravne norme u smislu uređenja sankcija (uređenje da je određeno ponašanje prekršaj uz odredbe o visini novčane kazne) za povredu odredaba tog konkretnog zakona, dok s druge strane tek neki zakoni sadrže posebna procesnopravna rješenja.³¹ To pokazuje da je sustav zaštite prava potrošača nejedinstven, što se najbolje može uočiti kroz postojanje različitih pravnih puteva ostvarenja zaštite potrošača.³²

Potrošači mogu svoja pojedinačna prava ostvarivati u postupcima pred općinskim sudovima prema odredbama Zakona o parničnom postupku (dalje u tekstu: ZPP).³³ Također, predviđena je i kolektivna zaštita potrošača.³⁴

27 Vidi Nikola Gavella (n 26) 21, vidi više u: Davor Derenčinović i Anna-Maria Getoš, *Uvod u kriminologiju s osnovama kaznenog prava* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008) 4 i dr.; Petar Veić i Stjepan Gluščić, *Prekršajno pravo* (Narodne novine, 2013) 10.

28 Nikola Gavella (n 26) 24. Vidi i s aspekta potrošačkog prava: Gerrit Betlem, „Public and Private Transnational Enforcement of EU Consumer Law“ (2007) 18 (4) *European Business Law Review* 683.–708.

29 Tako i: Peter Catwright, *Consumer Protection and the Criminal Law – Law, Theory and Policy in the UK* (Cambridge University Press 2004) 1.

30 Iznimka je ZOO jer su prekršaji za povrede trgovca vezano za odgovornost za materijalne nedostatke uređeni u članku 149. t. 52. i 53. ZZZP-a.

31 Na primjer ovlasti državnih inspektora u vezi s prekršajnim postupkom koje proizlaze iz članka 141. – 148. ZZZP-a. Dodatno tome, na postupanje inspektora primjenjuju se odredbe Zakona o državnom inspektoratu (dalje u tekstu: ZDI), Narodne novine br. 115/18, 117/21 (vidi na primjer: članak 3. stavak 1., članak 5.). Također, državni inspektorat jest jedinstveni ured za vezu nadležan za koordinaciju provedbe Uredbe (EU) 2017/2394 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisa o zaštiti potrošača i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2006/2004 (2017) OJ L 345, p. 1–26, dalje u tekstu: Uredba (EU) 2017/2394, a prema Zakonu o provedbi Uredbe (EU) 2017/2394 Europskoga parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisa o zaštiti potrošača i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2006/2004 (NN 54/20) (HR).

32 Marko Baretić, Siniša Petrović (n 4) 208–211. Vidi i: Emilia Mišćenić, “The Effectiveness of Judicial Enforcement of the EU Consumer Protection Law” u Zlatan Meškić, Ivana Kunda, V. Dušan Popović, Enis Omerović, *Balkan Yearbook of European and International Law 2019* (Springer 2020) 129–153.

33 Zakon o parničnom postupku (SL 4/77, 36/77, 36/80, 6/80, 69/82, 43/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91 (SFRJ) NN 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22 (HR)).

34 Vidi članke 114.–130. ZZZP-a i 502.a – 502.h ZPP-a.

Zaštita potrošača ostvaruje se i u upravnom postupku pred nadležnim tijelima. ZZP u članku 141. uređujući inspekcijski nadzor određuje nadležnost u postupanju tržišnih inspektora Državnog inspektorata, poljoprivrednih inspektora Državnog inspektorata, Hrvatske narodne banke, Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga i Hrvatske regulatorne agencija za mrežne djelatnosti.³⁵ Međutim, ZZP nije jedini zakon koji uređuje nadležnost ovlaštenih tijela na postupanje. Tako na primjer ZPU uređuje nadležnost Hrvatske regulatorne agencija za mrežne djelatnosti, propisi koji uređuju zaštitu potrošača s aspekta sigurnosti hrane uređuju nadležnost poljoprivrednih inspektora,³⁶ ZEK uređuje nadležnost inspektora elektroničkih komunikacija,³⁷ odnosno Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti i dr.³⁸

Prema odredbama ZZP-a potrošači koji su već prethodno podnijeli prigovor trgovcu, odnosno reklamaciju pružatelju usluge mogu uputiti predstavku nadležnom inspektor³⁹ prema članku 142. ZZP-a koji pokreće inspekcijski postupak nad trgovcem koji se vodi prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku.⁴⁰ Nadležni inspektor je ovlašten prema članku 147. ZZP-a privremeno zabraniti prodaju robe ili pružanje usluga. Dodatno tome, ZZP uređuje da su nadležni inspektori, ako su za to ispunjene pretpostavke, ovlašteni podnijeti optužni prijedlog za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izdati prekršajni nalog (članak 148. stavak 4. ZZP-a).⁴¹ U tom slučaju mjerodavne su odredbe PZ-a. Kada je riječ o prekršajnoj zaštiti potrošača, potrebno je podsjetiti da su odredbe PZ-a općeg karaktera. To proizlazi iz članka 7. PZ-a koji uređuje da se „materijalnopravne odredbe PZ-a odnose na sve prekršaje propisane zakonima i drugim propisima kojima se propisuju prekršaji“ čime ujedno i na one propise kojima se uređuje zaštita potrošača.

3. POSEBNOSTI PREKRŠAJNOPRAVNE ZAŠTITE POTROŠAČA

3.1. POJAM POTROŠAČA I MOGUĆIH PREKRŠITELJA/OKRIVLJENIKA

U uvodu rada je objašnjeno da se zaštita potrošača u Republici Hrvatskoj ostvaruje putem različitih propisa koji sadrže materijalnopravne norme prekršajnog prava. Upitno je uređuju li svi ti propisi pojam potrošača na jednak način kao i tko je mogući počinitelj prekršaja.

Kada je riječ o uređenju pojma potrošača, najprije je potrebno naglasiti da ZZP, kao najvažniji izvor zaštite potrošača, uređuje pojam potrošača kao „svaku fizičku osobu koja sklapa pravni

35 Inspektori postupaju prema Zakonu o državnom inspektoratu (NN 115/18, 117/21) (HR).

36 Vidi npr. članke 3. stavak 1. i članak 4. stavak 3. Zakona o hrani, članak 4. i 5. Zakon o informiranju potrošača o hrani.

37 Vidi članak 162. ZEK-a.

38 Vidi više: Marko Baretić, Siniša Petrović (n 4) 211. Vidi i: Tatjana Josipović, "Enforcement Activity in Consumer Protection Regulation in Croatia"(2013) 36 Journal of Consumer Policy 295.

39 ZZP omogućava državnim inspektorima i postupanje neovisno o dispoziciji potrošača. Na primjer, moguće je prema članku 144. ZZP-a provoditi i kupnju proizvoda s tajnim identitetom.

40 Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21) (HR).

41 Prekršaj nije jedina posljedica povrede ZZP-a. Prema članku 145. ZZP-a moguće je odrediti privremenu mjeru uklanjanja sadržaja ili ograničenja pristupa internetskom sučelju. Također, ovlast je inspektora i privremeno zabraniti prodaju roba i pružanje usluga do otklanjanja nalazom utvrđenih nepravilnosti prema članku 147. ZZP-a.

posao ili djeluje na tržištu izvan svoje trgovačke, poslovne, obrtničke ili profesionalne djelatnosti“ (članak 4. t. 21. ZZP-a). Slično uređenje pojma potrošača slijede i drugi propisi⁴² uz manju iznimku prema kojoj „potrošač pri sklapanju ugovora djeluje izvan područja svoje gospodarske djelatnosti ili slobodnog zanimanja ili u svrhe koje nisu namijenjene njegovoj poslovnoj djelatnosti niti obavljanju djelatnosti slobodnog zanimanja“.⁴³ S druge strane, postoje i propisi koji ne uređuju pojam potrošača najčešće jer je riječ o ugovorima kod kojih su npr. korisnici usluga i pravne i fizičke osobe, ali postoje posebne odredbe koje se tiču samo potrošača.⁴⁴ Propisi koji uređuju sigurnost hrane definiraju „krajnjeg potrošača“ kao krajnjeg potrošača koji hranu ne koristi niti u jednoj fazi poslovanja s hranom.⁴⁵ Pri primjeni svakog zakona, nadležno tijelo najprije će morati utvrditi je li zaista riječ o potrošaču pri čemu bi problem mogle predstavljati situacije u kojima su posrijedi tzv. ugovori s dvojnomo svrhom kod kojih fizička osoba dijelom sklapa ugovor izvan, a dijelom u okviru njegove gospodarske djelatnosti ili slobodnog zanimanja.⁴⁶

Općenito gledano, PZ uređuje pojam počinitelja prekršaja kao osobu koja vlastitim činjenjem ili nečinjenjem ili posredovanjem druge osobe počini prekršaj (članak 22. stavak 1. PZ-a). ZZP uređuje da odgovorne osobe odnosno okrivljenici mogu biti trgovac kao pravna osoba ili odgovorna osoba u pravnoj osobi,⁴⁷ trgovac kao fizička osoba, odgovorne osobe u pravnoj osobi s javnim ovlastima ili jedinici lokalne samouprave, trgovac – operator elektroničkih komunikacija.⁴⁸ Pojmovno prekršitelj može biti određen i na drugi način. Tako na primjer neki drugi zakoni uređuju odgovornost leasing društva, kreditne institucije (članci 123. – 125. ZL-a), davatelja usluga informacijskog društva (članak 23. ZEK-a), vjerovnika ili kreditnog posrednika (članci 26., 27. ZPK-a, 41. ZSPK-a). U tom je smislu potrebno istaknuti da PZ u glavi osmoj (članci 59. – 62. PZ-a) sadrži posebne odredbe o primjeni prekršajnog prava Republike Hrvatske prema pravnim osobama i s njim izjednačenim osobama koja su također od značaja za primjenu prekršajnog prava, a vezano za prekršitelje. Potrebno je dodati da će se prekršajno pravo Republike Hrvatske primjenjivati prema svima koji na području Republike Hrvatske počine prekršaj (prema članku 12. PZ-a).

Da bi prekršitelj uopće odgovarao u postupku mora biti utvrđena njegova krivnja. To proizlazi iz članka 4. PZ-a koji uređuje da „nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu može primijeniti druga prekršajnoppravna sankcija ako nije kriv za počinjeni prekršaj“. To ujedno

42 Vidi na primjer: članak 2. stavak 1. t. 1. ZPK-a, članak 3. t. 1 ZSPK-a, čl. 300. ZKI-ja, članak 3. t. 40. ZPLP-a, a usporedi i članak 2. t. 8. ZET-a, članak 5. stavak 1. t. 54. ZEK-a, čl. 7. t. 18. ZPUT-a.

43 Članak 110. ZL-a.

44 Primjer za to je članak 2. stavak 1. točka 10. ZPU-a koji uređuje da je „korisnik poštanskih usluga: pravna ili fizička osoba koja se koristi poštanskim uslugama, kao pošiljatelj ili primatelj poštanske pošiljke“.

45 Zakon o hrani i Zakon o informiranju potrošača o hrani ne sadrže tu definiciju već se kad je posrijedi uređenje pojma krajnjeg potrošača izravno primjenjuje članak 3. t. 18 Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (2002) OJ L 31, p. 1–24.

46 U tom smislu vidi presudu od 14. veljače 2019., Milivojević, C-630/17, ECLI:EU:C:2019:123 i rješenje Županijskog suda u Splitu od 18. svibnja 2020., Gž 722/2020-2.

47 Sudovi će u svakom konkretnom slučaju morati utvrditi tko je odgovorna osoba primjenjujući pritom i druge propise. Tako je na primjer Visoki prekršajni sud u presudi od 18. ožujka 2014. oznake Gž-446/2014 utvrđivao odgovornost voditelja ljekarne prema Zakonu o ljekarništvu (NN 121/03, 142/06, 35/08, 117/08) (HR).

48 Članci 149. – 152. ZZP-a. Prema ZZP-u trgovac je bilo koja osoba koja sklapa pravni posao ili djeluje na tržištu u okviru svoje trgovačke, poslovne, obrtničke ili profesionalne djelatnosti, uključujući i osobu koja nastupa u ime ili za račun trgovca (članak 4. t. 34. ZZP-a). O pojmu trgovca više vidi u radu: Antun Bilić, „Trgovac, poduzetnik i trgovački ugovori“ (2022) 72 (1–2) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 641–672.

znači da ako okrivljenik u postupku dokaže da nije kriv, neće odgovarati za prekršaj. Vrlo često osobe koje kao trgovci stavljaju proizvod u promet nisu proizvođači ili pak uvoznici proizvoda. Zbog toga je upitno mogu li se osobe protiv kojih je pokrenut prekršajni postupak osloboditi odgovornosti ako bi istaknule prigovor da je njihov prednik u lancu (npr. uvoznik) počinio propust odnosno učinio povredu. Prema stavu Visokog prekršajnog suda izraženom u presudi od 24. listopada 2014., oznake Gž-5713/2011 takav prigovor ne može biti razlog za oslobodjenje od odgovornosti jer smatra da bi okrivljeni „kao subjekt koji stavlja robu na tržište, morao voditi računa da roba u prodaji u svakom trenutku ima obavijest o proizvodu“.

3.2. POTROŠAČ I ZAŠTIĆENO PRAVNO DOBRO

Cilj Ustava je načelno ograničiti političku vlast a ne regulirati ponašanje pojedinaca u društvu. I ako pravni poredak naređuje javnosti da poštuje pravne norme, prava i obveze, primarni kriterij za njihovo uključivanje u Ustav jest kako ograničiti političku moć.⁴⁹ Ipak, Ustav ne zahtijeva samo dužnost poštovanja temeljnih ljudskih prava nego i obvezu kažnjavanja pojedinaca koji krše ta prava.⁵⁰ Tako se u Ustavu mogu pronaći prava koja se odnose na zaštitu života, zdravlja i ekonomskih interesa građanina u čl. 16., 17., 43. Ustava ali i čl. 129.a koji se izravno referira na potrošače.

Ovdje je svakako potrebno naglasiti kako je pravo potrošača na sigurnost, pravo na zdravlje te pravo na zaštitu ekonomskih interesa, proklamirano Akcijskim planovima OECD-a, Vijeća Europe i EU-a.⁵¹ ZZP sadrži proklamaciju kojom propisuje zaštitne ciljeve i pravna dobra koja nastoji zaštititi. Tako se u čl. 1. navodi primarnost zaštite ekonomskih interesa potrošača, pravo na zaštitu od opasnosti za život, zdravlje i imovinu, pravo na pravnu zaštitu, pravo na informiranje i izobrazbu potrošača, pravo potrošača na udruživanje i pravo na predstavljanje i sudjelovanje njihovih predstavnika u radu tijela koja rješavaju pitanja od njihova interesa. Zakon o predmetima opće uporabe također sadrži proklamaciju u čl. 1. gdje je naglasak na zdravlju potrošača. Nažalost, s obzirom na to da postoji bezbroj pravnih propisa koji reguliraju pravo potrošača, u drugim zakonima se ne može pronaći proklamacija u uvodnim odredbama. U Kaznenom zakonu lako je zaključiti koje pravno dobro se primarno štiti jer su kaznena djela raspoređena u glave u Posebnom dijelu KZ-a, gdje svaka Glava nosi naziv nekog pravnog dobra. U analiziranim propisima kojima se prekršajima štite potrošači, navedeni prekršaji nisu raspoređeni u zasebne Glave kao što je to slučaj u KZ-u, nego su prekršaji, kojima se štite različita pravna dobra, smješteni većinom u jednom članku koji nosi naziv „Kaznene odredbe“. Stoga je potrebno primijeniti metode tumačenja da bi se u prekršajnom pravu zaključilo koja pravna dobra se štite određenim prekršajem, što je nedostatak jer može dovesti do teškoća

49 Santiago Mir Puig, 'Legal Goods Protected by the Law and Legal Goods Protected by the Criminal Law as Limits to the State's Power to Criminalize Conduct' (2008) 11 (3) *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, 409–418.

50 Željko Horvatić, Davor Derenčinović i Leo Cvitanović, *Kazneno pravo Opći dio I* (Biblioteka udžbenici, 2016) 31–34.; Petar Novoselec, *Opći dio kaznenog prava* (Pravos, 2016) 8.; Marin Mrčela i Igor Vuletić, *Komentar Kaznenog zakona – Opći dio* (Libertin naklada, 2021) 1–3; James Slater, 'Public goods and criminalisation' (2017) 29 *Denning Law Journal*, 68–105.

51 Norbert Reich, *Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy* (Springer 1992) 261; Jing Jian Xiao, *Consumer Economic Wellbeing* (Springer, 2015) 23–44.

pri analiziranju problematike stjecaja kod navedenih prekršaja.⁵² Ipak, zakonodavac je taj koji mora odlučiti, a ne onaj koji izriče prekršajnu kaznu, je li i u kojem opsegu određeno pravno dobro sredstvo zaštite prava, a proklamacijom se svakako pravo potrošača precizira.⁵³

Ako ćemo promatrati ZZP kao „opći propis“ za zaštitu potrošača, vidimo da je primarni naglasak stavljen na ekonomske interese potrošača jer se taj zaštitni cilj navodi na prvom mjestu pri nabranjanju pravnih dobara. Opravdano je da kod zaštite potrošačkih prava naglasak bude na ekonomskim interesima potrošača jer je primarni cilj povrede potrošačkih prava upravo stjecanje protupravne imovinske koristi. Tako je primjerice Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj zaštitio ekonomske interese potrošača različitim prekršajnim odredbama, uzimajući u obzir mogućnost manipulacije i povredu potrošačkih prava.

Ipak, analiziramo li temeljne europske dokumente, oni nomenklaturno, prednost daju zdravlju potrošača i sigurnosti potrošača, a tek zatim ekonomskim interesima potrošača.⁵⁴

3.2.1. EUROPSKO PRAVO I ZAŠTITA ŽIVOTA I ZDRAVLJA

Već smo napomenuli da zakonodavac ne smije prepustiti određivanje zaštitnog cilja primjenjivaču pravne norme, a taj zaštitni cilj je vidljiv upravo kroz pojam pravnog dobra u proklamaciji. Tako ZZP u čl. 1. st.1. t. 2. navodi kao jedan od zaštitnih ciljeva i pravo potrošača na zaštitu od opasnosti za život i zdravlje. Uistinu, kada se analiziraju prekršaji u ZZP-u, u čl. 147. st. 1., t. 1. navedeno je da će nadležni inspektor rješenjem trgovcu privremeno zabraniti prodaju roba i usluga do otklanjanja nalazom utvrđenih nepravilnosti ako trgovac ne označi proizvode sukladno čl. 6. koji se odnosi, među ostalim, i na deklariranje sastava proizvoda. Naime, općepoznato je da ako proizvod sadrži alergene da isti mogu dovesti do smrti potrošača ili tjelesnih ozljeda. Potrebno je naglasiti da kao *lex specialis*, Zakon o informiranju potrošača o hrani u čl. 3 i Zakon o hrani u čl. 4. st. 3. također propisuju sadržaj deklaracije.

Ovdje se postavlja pitanje, je li pravnom dobru ugrožavanja života i zdravlja mjesto u ZZP-u koji propisuje prekršaje. Da bismo odgovorili na ovo pitanje, bilo je potrebno analizirati dokumente EU-a koji se navode u ZZP-u, a na temelju kojih je ZZP donesen, s ciljem da se utvrdi štite li dokumenti EU-a život i zdravlje, kao što čl. 1., st. 1., t. 2. ZZP-a, deklarira pravo na zaštitu od opasnosti za život i zdravlje.

EU-ovi instrumenti trebaju štiti pravna dobra na način da se primjeni kriterij specijalizacije jer prethodno treba pripremiti teren u nacionalnim državama članicama da bi došlo do učinkovite primjene pravne norme EU-a.⁵⁵

Primjerice, Direktiva 2002/65/EZ o trgovanju na daljinu financijskim uslugama koje su namijenjene potrošačima regulira mehanizme sklapanja potrošačkih ugovora,⁵⁶ a jedan od njih

52 Benjamin Vogel, 'Zur Bedeutung des Rechtsguts für das Gebot strafgesetzlicher Bestimmtheit' (2016) 128(1) Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 139–172.

53 Vogel (n 56) 149.

54 Čl. 4(2)(f), 114. i 169. Ugovora o funkcioniranju EU (TFEU) (2012) OJ C 326, p. 47–390 i čl. 38. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (2016) OJ C 202/389.

55 O načelu zakonitosti u pravu EU vidi više u Igor Vuletić, 'Dometi i granice utjecaja prava EU na opći dio nacionalnih kaznenih prava' (2016) 37(2) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, str. 953–965.

56 Direktiva 2002/65/EZ o trgovanju na daljinu financijskim uslugama koje su namijenjene potrošačima regulira mehanizme sklapanja potrošačkih ugovora (2002) OJ L 271, p. 16–24.

je i ugovor o životnom osiguranju ne referirajući se na mehanizme sprječavanja ugrožavanja života. Direktiva 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi⁵⁷ poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu, referira se na život, ali ne potrošača nego trgovca ako se agresivna poslovna praksa sastoji u izričitom informiranju potrošača da će, ako potrošač ne kupi proizvod ili usluge, ugroziti posao ili život trgovca. Znači u ovoj Direktivi naglasak je na zdravlju koje se svakako može reflektirati na kvalitetu života ali i na život trgovca kojeg ova Direktiva ne štiti u slučaju kada se trgovac služi ucjenom da bi prodao svoje proizvode. Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća⁵⁸ u čl. 16. regulira izuzeća od prava odustanka kod ugovora na daljinu i ugovore sklopljene izvan poslovnih prostorija u vezi s isporukom originalno zatvorene robe koja nije pogodna za povrat zbog zaštite zdravlja ili higijene, a koja je nakon isporuke otvorena. Znači i ovdje je naglasak na zdravlju potrošača, a ne na životu potrošača, pa se postavlja pitanje odakle hrvatskom zakonodavcu ideja da u ZZP-u koristi pojam opasnosti za život kao pravno dobro koje je tim Zakonom potrebno štiti i to baš prekršajima.

Kada EU donosi pravne akte, tada se referira i na praksu Europskog suda za ljudska prava, a sve u svrhu ostvarenja načela jedinstva pravnog poretka.⁵⁹ Naime, čl. 2. Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁶⁰ nalaže državi da poduzme odgovarajuće mjere kako bi zaštitila živote osoba pod svojom jurisdikcijom. To uključuje primarnu dužnost države da osigura pravo na život donošenjem djelotvornih kaznenopravnih odredaba koje će odvrćati od počinjenja kaznenih djela, s odgovarajućim mehanizmima za kažnjavanje povrede tih odredbi.⁶¹ Ovaj zaključak nam jasno daje do znanja da je život potrebno štiti kaznenim, a ne prekršajnim odredbama.

3.2.1.1. PRIHVATLJIVOST ZAŠTITE ŽIVOTA I ZDRAVLJA PREKRŠAJNIM ODREDBAMA

Shvaćanjem pravnog dobra u nekom propisu isključivo kao cilja reguliranja ponašanja adresata, a ne objekta individualne odgovornosti počinitelja – pogrešno je.⁶² Pravni dokumenti ne daju odgovor na osjetljivo pitanje proporcionalnosti koje je najvažniji element za krimina-

57 Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi“) Tekst značajan za EGP (2005) OJ L 149, a koja je izmijenjena Direktivom (EU) 2019/2161 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s boljim izvršavanjem i modernizacijom pravila Unije o zaštiti potrošača (Tekst značajan za EGP) (2019) OJ L 328, p. 7–28; dalje u tekstu: Direktiva (EU) 2019/2161.

58 Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (2011) OJ L 304, 64–88 (dalje u tekstu: Direktiva 2011/83/EU).

59 Vuletić (n 60) 961.

60 Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17) (HR).

61 Jasna Omejec, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava (Novi informator, 2014) 894.

62 Vogel (n 56) 151.

lizaciju.⁶³ Uvjete za stjecanje statusa pravnog dobra zaštićenog pravom treba analizirati kroz načelo proporcionalnosti jer tada ostaje da se zaključi da ona ponašanja koja zadovoljavaju uvjete kriminalizacije u kojoj su pravna dobra zaštićena kaznenim pravom ostaju takva, a preostalo nepravo, odnosno ona ponašanja koja ne zadovoljavaju uvjete kriminalizacije, takva se ponašanja mogu propisati kao prekršaji.⁶⁴ Naime, prekršaji štite one vrijednosti koje nisu zaštićene sustavom kaznenog prava u užem smislu.⁶⁵

Jasno je da se cilj pravne norme ne mora iščitati samo iz dispozicije nego nam i propisana kazna ukazuje na cilj pravne norme.⁶⁶ Kazna ukazuje na socijalno-etičko nepravo i na društvenu vrijednost nekog dobra. Slijedom navedenog, pravnom dobru života nije mjesto u ZZP jer je riječ o velikoj društvenoj vrednosti. Naime, neprihvatljivo je da se ugrožavanje života štiti samo prekršajnom novčanom kaznom koja je propisana u ZZP-u.⁶⁷

Pojam pravnog dobra nastoji specificirati kažnjivost, pa je onda potrebno uzeti u obzir formalni i materijalni pojam pravnog dobra. Neki autori definiraju pravno dobro kao ono dobro koje je zaštićeno pravom kada bi bila riječ o formalnom pojmu pravnog dobra. Prema tom stajalištu, s obzirom na to da su kažnjiva djela regulirana pravom, onda je dovoljno zaključiti da je nešto protupravno i samim tim, dovoljno zaštićeno.⁶⁸ Takav stav je pogrešan jer je potrebno razmatrati sankciju za neko kažnjivo ponašanje.

Ne može se očekivati da će formalni pojam pravnog dobra na odgovarajući način zaštititi prava potrošača i odrediti kažnjivost počinitelja te je potrebno prema materijalnom pojmu razmatrati dobra koja zaslužuju prekršajnopravnu ili kaznenopravnu zaštitu a ne samo identificirati pravna dobra koje štiti pravo.⁶⁹ Treba napomenuti da materijalni pojam pravnog dobra objašnjava intervenciju prekršajnog ili kaznenog prava u različitim sferama u društvu. Ipak, materijalni pristup ne može adekvatno ograničiti državnu vlast osim ako nije praćen formalnim konceptom kada se materijalni koncept pravnog dobra ostvaruje kroz tip pravnog dobra i zaštitu odgovarajućom sankcijom za taj tip pravnog dobra. Stoga nije dovoljno analizirati koncept pravnog dobra u apstraktnom društvenom kontekstu. Pojam pravnog dobra treba početi od konkretnog individualiziranog objekta radnje (života pojedinog potrošača) što je upravo karakteristično za materijalni pojam pravnog dobra koji razmatra društvenu štetnost neke povrede. Stoga materijalni pojam pravnog dobra daje nam odgovor na pitanje kolika sankcija

63 Mir Puig (n 54) 414.

64 Tatjana Hörmle, 'Theories of Crminalization' (2016) 20 Crim Law and Philos, 301-314.

65 Davor Derenčinović, Miranda Gulišija i Marta Dragičević Prtenjača, 'Novosti u materijalnopравnim odredbama Prekršajnog zakona' Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 751-777.

66 Vogel (n 56) 151.

67 Naime, Kazneni zakon (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22) (HR) (dalje u tekstu: KZ) propisuje kazneno djelo dovođenja u opasnost života i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom (čl. 215. KZ-a) i različite teže oblike tjelesnih ozljeda (čl. 118., 119. KZ-a) koji predstavljaju konkretno ugrožavanje života pojedinca. Sada se postavlja pitanje, je li potrebno zaštitni cilj u ZZP-u koji se sastoji u dovođenju u opasnost života potrošača tumačiti samo kroz apstraktno ugrožavanje, jer je apstraktno ugrožavanju života mjesto među prekršajima? Odgovor je negativan jer i KZ poznaje kaznena djela koja predstavljaju apstraktno ugrožavanje za život pojedinca kao primjerice kazneno djelo obične tjelesne ozljede (čl. 117. KZ-a). U tom slučaju u pravilu život pojedinca nije konkretno ugrožen, pa onda hrvatski zakonodavac nije ni predvidio oblik obične tjelesne ozljede kvalificirane smrću u važećem KZ-u. Isto tako, KZ propisuje kao kažnjive i neke pripremljene radnje u Posebnom dijelu koje ne predstavljaju konkretno ugrožavanje za posljedicu nego apstraktno ugrožavanje. Naime, pokušaj je za posljedicu imao konkretno ugrožavanje jer u sebi sadrži pojam neposrednosti što je obilježje definicije konkretnog ugrožavanja.

68 Mir Puig (n 54) 411.

69 Mir Puig (n 54) 411.

treba biti propisana za povredu ili ugrožavanje pravnog dobra. Naime, u ZZP-u propisane su samo novčane kazne koje ni prema praksi europskih sudišta ne ispunjavaju uvjete za postojeće kaznenog djela zaštite života zbog nepostojanja proporcionalnosti.⁷⁰

Kada uzmemo u obzir život pojedinog potrošača i stajalište EKLJP-a prema kojem život treba štiti djelotvornim kaznenopravnim odredbama, možemo zaključiti da život treba štiti KZ-om te da pravnom dobru ugrožavanja života nije mjesto među prekršajima u ZZP-u.

Kada se kažnjava napad ili opasnost za individualna dobra kao što je život i zdravlje što je slučaj i u ZZP-u, tada se kažnjava napad na autonomiju pojedinca. Ipak, autonomija pojedinca kroz aspekt kaznenog prava štiti se samo do one mjere do koje se održavaju važni odnosi u društvu, pa onda nije neuobičajeno da se zdravlje štiti i kaznenim pravom i prekršajnim pravom jer postoje različiti intenziteti povrede zdravlja.

3.3. UTJECAJ EUROPSKOG PRAVA NA UREĐENJE SANKCIJA I VISINU NOVČANE KAZNE

3.3.1. OPĆENITO O UREĐENJU SANKCIJA U DOMAĆEM PRAVU

Prekršaji koje pronalazimo u domaćem pravu rezultat su normi koje su nastale s ciljem implementacija direktiva i kojima se osigurava primjena uredbi što upućuje na utjecaj europskog prava. Općenito gledano, pristup europskog zakonodavca kad je riječ o uređenju sankcija⁷¹ takav je da se europskim izvorima ne uređuje vrsta sankcije i njezin sadržaj već se državama članicama dopušta odabir sankcija kojima se osigurava provedba direktiva ili uredbi s naglaskom da one moraju biti učinkovite, prikladne, proporcionalne i odvraćajuće.⁷²

Sloboda država članica u određivanju vrste i visine sankcije, a koja je dovela do znatnih razlika u uređenju sankcija između država članica, bila je jedan od važnih razloga posljednje reforme zaštite potrošača putem Direktive (EU) 2019/2161.⁷³

70 Analizirajući propisane sankcije za različite oblike lišenja života ili dovođenja u opasnost života u KZ-u, jasno je da se prekršaji u ZZP-u ne mogu smatrati kaznenim djelima jer ne postoji proporcionalnost. Naime, za apstraktno ugrožavanje života propisane su kazne zatvora u KZ-u. Ugrožavanje života nije prihvatljivo štiti samo prekršajnom novčanom kaznom. Isto tako, moramo znati da i ako bismo primijenili izricanje novčane kazne uz kaznu zatvora u slučaju ugrožavanja života potrošača, jer je primjerice kazneno djelo počinjeno iz koristoljublja (čl. 40. st.5. KZ-a), novčana kazna propisana u KZ-u prikladnija je i proporcionalnija za primjenu prema počinitelju od propisanih novčanih kazni prema ZZP-u. Vidjeti detaljnije u: Europski sud pravde, presuda od 27. travnja 2018., Luca Menci C-524/15. Isto tako, zabrana konkretnog i apstraktnog ugrožavanja života predstavlja *delicta per se* u KZ-u. Usp. Catwright (n 29) 78.

71 Više o europskom pravu i uređenju sankcija vidi: Leonard F. M. Besselink, „Sovereignty, Criminal Law and the New European Context“ u: Peter Alldridge, Chrisje Brants, *Personal Autonomy, the Private Sphere and the Criminal Law A Comparative Study* (Hart publishing, 2001) 103–108.

72 Vidi na primjer članak 20. Direktive (EU) 2019/770 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga (2019) OJ L 136, p. 1–27, članak 19. Direktiva (EU) 2019/771 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o kupoprodaji robe, izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 1999/44/EZ (2019) OJ L 136, p. 28–50, članak 24. Direktive (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ (2015) OJ L 326, p. 1–33, članak 24. Direktive 2011/83/EU i dr.

73 O novom uređenju sankcija vidi: Mateja Đurović, „Adaptation of consumer law to the digital age: EU Directive 2019/2161 on modernisation and better enforcement of consumer law“ (2020) 68 (2) Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 72 i dalje.

Cilj Direktive (EU) 2019/2161 bio je izmijeniti postojeće odredbe o sankcijama i uvesti nove u okviru zaštite potrošača koja se dotad pružala kroz četiri važne direktive kojom se pruža zaštita potrošača.⁷⁴

Neusklađenost sankcija posebno je bila problematična kad je riječ o raširenim povredama ili raširenim povredama⁷⁵ s dimenzijom Unije zbog čega je transponiranjem Direktive (EU) 2019/2161 trebalo „uključiti zajedničke, netaksativne i indikativne kriterije za primjenu sankcija“,⁷⁶ a sve s ciljem dosljednije primjene sankcija neovisno o tome o kojim je povredama riječ. Pristup uređenju europskog zakonodavca je u ovome segmentu usredotočen prije svega na razradu kriterija koji su jednaki za povrede svih direktiva koje se njome mijenjaju. Prema tome, države članice osiguravaju da se, prema potrebi, pri izricanju sankcija u obzir uzimaju sljedeći netaksativni i indikativni kriteriji: (1) narav, težina, opseg i trajanje povrede; (2) svaka radnja koju je trgovac poduzeo kako bi ublažio ili popravio štetu koju su potrošači pretrpjeli; (3) sve prethodne povrede koje je trgovac počinio; (4) financijska dobit koju je trgovac ostvario ili gubici koje je izbjegao zbog povrede ako su relevantni podaci dostupni; (5) sankcije izrečene trgovcu za istu povredu u drugim državama članicama u prekograničnim slučajevima ako su informacije o takvim sankcijama dostupne putem mehanizma uspostavljenog Uredbom (EU) 2017/2394.⁷⁷

Recital 6. preambule Direktive (EU) 2019/2161 uređuje da države članice i dalje imaju slobodu kad je posrijedi odabir vrsta sankcija koje treba izreći te da mogu samostalno utvrditi u svojem nacionalnom pravu relevantne postupke za izricanje sankcija. Ujedno, ne stvara obveze za države članice u vezi s odabirom nadležnog tijela. Iako su države članice načelno slobodne u odabiru vrste sankcije, ipak bi se moglo reći da je naglasak na tome da je riječ o novčanoj sankciji. U tom smislu u vezi s raširenim povredama ili raširenim povredama s dimenzijom Unije recital 10. preambule Direktive (EU) 2019/2161 posebno ističe da „kako bi se osiguralo da novčane kazne imaju odvraćajući učinak, države članice trebale bi u svojem nacionalnom pravu odrediti najveću novčanu kaznu za takve povrede na razini od najmanje 4 % godišnjeg prometa trgovca u dotičnoj državi članici odnosno dotičnim državama članicama“. Takve bi kazne mogle biti i veće jedino u slučaju kada je riječ o raširenim povredama i raširenim povredama s elementom Unije.⁷⁸

U domaćem pravu odredbe Direktive (EU) 2019/2161 transponirane su putem novog ZZP-a koji sada, među ostalim, sadrži i pravilo o izboru vrste i mjere kazne u članku 153. ZZP-a kojim su uvedeni kriteriji za primjenu sankcije.⁷⁹ To bi rješenje trebalo promatrati u svezi s odredbama koje uređuju koja su djela prekršaji uz propisivanje minimalne i maksimal-

74 Riječ je o izmjenama Direktive 2011/83/EU o pravima potrošača, Direktive 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača pri isticanju cijena proizvoda ponuđenih potrošačima (1998) OJ L 80, p. str. 27, Direktive 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (2005) OJ L 149, p. 22 i Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima (1993) OJ L 95, p. 29.

75 Raširena povreda je uređena člankom 3. stavkom 3., a raširena povreda s dimenzijom Unije člankom 3. stavkom 4. Uredbe (EU) 2017/2394. Potrebno je naglasiti da je ovdje riječ o ozbiljnim povredama kojim je nanesena, kojima se nanosi ili će vjerojatno biti nanesena šteta kolektivnim interesima potrošača.

76 O tome vidi više recital 7 Direktive (EU) 2019/2161.

77 Usporedi članke 2., 3 i 4 Direktive (EU) 2019/2161 u dijelu u kojima se mijenjaju sankcije.

78 Recital 13. preambule Direktive (EU) 2019/2161.

79 Prijašnji Zakon o zaštiti potrošača (NN 41/14, 110/15, 14/19, 19/22) (HR) nije sadržavao takvu niti sličnu odredbu.

ne novčane kazne (članak 149. i 150. ZPP-a). Članak 149. ZPP-a uređuje mogućnost izricanja novčane kazne od 10.000,00 do 200.000,00 kuna. Posebnu kategoriju prekršaja kao i načina određivanja visine novčane kazne sadrži članak 150. ZPP-a koji uređuje one prekršaje kojima je nanosena šteta kolektivnim interesima i pravima potrošača.⁸⁰ Novčana kazna iznosi od 0,5 do 4 % ili 2 do 5 % ukupnog prometa počinitelja prekršaja ostvarenog u godini počinjenja prekršaja, ovisno o povredi. No, ako financijsko izvješće nije dostupno, moguće je izreći kaznu od 1.000.000,00 do 15.000.000,00 kuna ili pak od 5.000.000,00 do 15.000.000,00 kuna ako financijski izvještaj nije dostupan.

Transponiranje Direktive (EU) 2019/2161 koja je usmjerena samo na modernizaciju dijela potrošačkog prava, a time i uređenje sankcija s ciljem osiguranja provedbe točno određenih direktiva u domaćem pravu dovela je do toga da se nove odredbe primjenjuju i na one odredbe koje nisu obuhvaćene Direktivom (EU) 2019/2161, odnosno nisu njome modernizirane. Drugim riječima, proširena je primjena odredaba o sankcijama i na sve pravne odnose koji su uređeni ZPP-om iako oni nisu mijenjani odredbama Direktive (EU) 2019/2161.⁸¹ Takvo proširenje harmonizacije možemo promatrati i šire zato što i neki drugi propisi koji uređuju zaštitu potrošača upućuju na opće odredbe potrošačkog prava čime bi se primjena novih kriterija za određivanje sankcija primjenjivala i na odnose koji čak nisu ni uređeni ZPP-om.⁸²

3.3.2. PRIMJENA NAČELA NON BIS IN IDEM

Preambula Direktive (EU) 2019/2161 ističe da pri uređenju sankcija u sferi zaštite potrošača također treba voditi računa o načelu *non bis in idem* kao općem pravnom načelu koje je primjenjivo na izricanje sankcija kako bi se spriječilo dvostruko kažnjavanje.⁸³ Europska sudišta (Europski sud za ljudska prava i Europski sud pravde) kroz svoju praksu iskristalizirali su uvjete kada je u konkretnom slučaju riječ o kršenju načela *non bis in idem*. Europska sudišta nastoje spriječiti nekažnjavanje počinitelja za kaznena djela, koja su prema svojoj prirodi najteži oblik kažnjivih radnji, a čija je obilježja ostvario.⁸⁴ Pri tom se načelno nastoji spriječiti „dupliciranje“ postupka (administrativni, prekršajni, kazneni)⁸⁵ iako se u određenim slučajevima „dupliciranje“ dopušta. Ako je primjerice riječ o izrečenoj neodgovarajućoj sankciji za povrijeđeno pravno dobro, u kojem slučaju riječ bi bila o neučinkovitom postupku, tada se može pokrenuti kazneni postupak i primijeniti domaće kazneno zakonodavstvo.⁸⁶ Isto tako, već samim Ustavom, kao i

80 O kojim je povredama riječ vidi više članak 150. stavak 2. ZPP-a.

81 Na primjer intencija europskog zakonodavca nije bila zadiranje u sankcije vezano za odnose iz ugovora o pružanje vremenski ograničene uporabe (*timeshare*) (Direktiva 2008/122/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. siječnja 2009. o zaštiti potrošača u odnosu na određene aspekte ugovora o pravu na vremenski ograničenu uporabu nekretnine, o dugoročnim proizvodima za odmor, preprodaji i razmjeni (Tekst značajan za EGP) (2009) SL L 33).

82 Na primjer ZPK u članku 25. uređuje da „Ako nije drugačije propisano ovim Zakonom, primjenjuju se odredbe zakona koji uređuje zaštitu potrošača.“

83 S obzirom na to da je u hrvatskoj literaturi uobičajeno koristiti termin *ne bis in idem*, u radu smo se odlučili za istoznačnicu *non bis in idem*, jer se taj termin koristi u Direktivi (EU) 2019/2161 koja regulira zaštitu potrošača.

84 Igor Martinović, 'Načelo *ne bis in idem* nakon presude A. i B. protiv Norveške: mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u prekršajnom postupku' (2019) 26(2) Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 591620.

85 Vidi više u: Ivo Josipović i Karmen Novak Hrgović, 'Načelo *ne bis in idem* u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava' (2016) 23(2) Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 469–507.

86 Europski sud za ljudska prava, Sabalić protiv RH, Zahtjev 50231/13, presuda od 14. travnja 2021.

propisima nižeg ranga, propisana je mogućnost obnove postupka, kao iznimka od načela *non bis in idem*, u slučaju ako postoje dokazi o novim ili novoootkrivenim činjenicama, ili je u postupku koji je pravomoćno okončan došlo do bitnih povreda koje su mogle utjecati na odluku u konkretnom slučaju. Ipak, nesumnjivo je da dupliciranjem postupaka, u pravilu, nastaje dodatna šteta, ali takva šteta treba biti ograničena na strogu potrebu, odnosno mora postojati strogo potreban razmjer težine kažnjivog djela i izrečenih sankcija za počinjena takva kažnjiva djela. Naime, u slučaju kada se izriče druga sankcija, potrebno je osigurati da izrečena druga sankcija zajedno sa svim izrečenim sankcijama ne nadilazi težinu kažnjivog djela koje je utvrđeno. Na sudu je države članice da utvrdi proporcionalnost uzimajući u obzir težinu kažnjivog djela i sankcija, uz uvjet da između kažnjivog djela postoji dovoljno bliska vremenska i materijalna povezanost.⁸⁷ Navedeno je dopušteno jer moraju postojati komplementarni pravni odgovori na ponašanja koja su društveno neprihvatljiva, putem različitih postupaka koji predstavljaju povezanu cjelinu uzimajući u obzir da se upravo različitim postupcima rješava društveni problem s različitim aspektima.⁸⁸ Europski sud pravde utvrdio je kako u slučaju „dupliciranja“ postupaka kaznene prirode mora postojati cilj u općem interesu, ali pri tom, i postupci i sankcije trebaju sadržavati dodatne ciljeve te pojedincima treba biti jasno i precizno omogućena predvidljivost za koje radnje ili propuste mogu biti izloženi „dupliciranju“ i postupaka i sankcija.⁸⁹

S aspekta domaćeg prava, moguće je da isto djelo bude i prekršaj i kazneno djelo, a da je pri tome riječ o takvim djelima koje uređuju norme kojima je cilj zaštititi potrošače. Na primjer, ZZP uređuje nepoštenne poslovne prakse koje bi se mogle dovesti u svezu s kaznenim djelima prijevara (čl. 236. KZ-a), prijevara u gospodarskom poslovanju (čl. 247. KZ-a) ili zavaravajućim oglašavanjem (čl. 255.). Također, postupanje protivno odredbama kojima je cilj zaštita potrošača propisima o sigurnosti hrane prema KZ-u dolaze u obzir kaznena djela poput tjelesnih ozljeda (čl. 117. – 119. KZ-a), proizvodnje i stavljanje u promet proizvoda štetnih za ljudsko zdravlje (čl. 188. KZ-a), nesavjesnog pregleda mesa za prehranu (čl. 189. KZ-a) ili čak ubojstva (čl. 110. KZ-a) ili prouzročenja smrti iz nehaja (čl. 113. KZ-a). U sustavu javnopravnih sankcija, izuzevši prekršaje i kaznena djela pronalazimo i upravne mjere (privremena zabrana prodaje ili pružanja usluga prema članku 147. ZZP-a) koje mogu biti određene za isto ponašanje za koje se određuje prekršaj. U tom je smislu Visoki prekršajni sud već dao svoje mišljenje i razvio praksu o primjeni načela *non bis in idem* u situacijama kada je prethodno trgovac sankcioniran upravnom mjerom čime prekršajnoppravna sankcija više nije potrebna.⁹⁰

Pitanje je može li se tumačenju načela *non bis in idem* pristupiti i šire od toga da ga sagledavamo samo s aspekta javnopravnih sankcija. Moguće je zamisliti da zbog povrede nekog propisa trgovac u konkretnom slučaju bude sankcioniran i privatnopravnom sankcijom i javnopravnom sankcijom. To će primjerice biti u slučaju kada je potrošač ostvario neko svoje subjektivno pravo poput prava na naknadu štete zbog toga što je trgovac povrijedio ugovor, a uz to je paralelno vođen i prekršajni postupak u kojem je utvrđena krivnja trgovca i izrečena sankcija. Tu je dakle upitno, bi li trgovac mogao u prekršajnom postupku prigovoriti da je on

87 Europski sud za ljudska prava, A. i B. protiv Norveške, Zahtjev 24130/11 i 29758/11, presuda od 15. listopada 2016.

88 Martinović (n 84) 601–602. O ostalim tzv. Engel kriterijima vidi više u Elizabeta Ivičević Karas, 'Načelo *ne bis in idem* u europskom kaznenom pravu' (2014) 21(2) Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 271–294;

89 Europski sud pravde, C-524/15, Luca Mencì, presuda od 27. travnja 2018.

90 Tako: Bonačić, Marin, Tomašić, Tomislav, 'Implementacija standarda Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom prekršajnom pravu i praksi' (2017) 24, 2, Hrvatski ljetopis za kazneno znanost i praksu 403.

već potrošaču nadoknadio štetu. Smatramo da takve prigovore u pravilu ne bi trebalo uvažiti. Razlog tome proizlazi iz različitosti svrha sankcije. Kada je riječ o privatnopravnoj sankciji primijenjenoj u konkretnom slučaju, uočavamo da je time zaštićen samo jedan potrošač dok kod javnopravne sankcije jasno do izražaja dolazi činjenica da je svojim postupanjem trgovac mogao prouzročiti istu takvu štetu, ili općenito osujetiti zaštitu više potrošača. To i proizlazi iz PZ-a koji uređuje da je svrha kažnjavanja „da se, uvažavajući opću svrhu prekršajnopравnih sankcija, izrazi društveni prijekor zbog počinjenog prekršaja, utječe na počinitelja i sve ostale da ubuduće ne čine prekršaje, a primjenom propisanih kazni utječe na svijest građana o povredi javnog poretka, društvene discipline i drugih društvenih vrijednosti, te pravednosti kažnjavanja njihovih počinitelja“. Prekršajnopравnom sankcijom prije svega štiti se javni interes⁹¹ i to posebno dolazi do izražaja kada je riječ o povredama koje su nanesene većem broju potrošača. Međutim, takav stav ne može biti uvijek primjenjiv. Kada odgovornost za prekršaj postoji u slučaju da je element bića prekršajnog djela onemogućavanje potrošača da ostvari neko svoje subjektivno pravo, a potrošač je takvo svoje pravo uspješno ostvario, odnosno ostvarena je privatnopravna sankcija, nema potrebe da bude kažnjen i za prekršaj.⁹²

3.4. NAČELO OPORTUNITETA

Načelo oportuniteta jedno je od načela prekršajnog postupka. Prema tom načelu prekršajni postupak neće se pokrenuti iako su za pokretanje postupka ispunjeni zakonski uvjeti.⁹³ Opće odredbe kojima se uređuje načelo oportuniteta, odnosno uvjeti za njegovu primjenu proizlaze iz članaka 109.b i 109.c PZ-a.⁹⁴ Kada je riječ o prekršajnoj zaštiti potrošača prednost u primjeni ima članak 148. ZZZP-a koji uređuje načelo oportuniteta. Nadležni inspektor neće prema članku 148. stavku 1. ZZZP-a podnijeti optužni prijedlog, odnosno izdati prekršajni nalog u tri situacije. Prvo, kada nadzirana pravna ili fizička osoba tijekom inspekcijskog nadzora odnosno do donošenja rješenja otkloni nepravilnosti i nedostatke, odnosno posljedice tih nepravilnosti i nedostataka, utvrđenih u inspekcijskom nadzoru, što će nadležni inspektor utvrditi u zapisniku. Drugo, ako je za utvrđene nepravilnosti doneseno rješenje i nadzirana osoba postupila je po izvršnom rješenju inspektora ili je postupila po rješenju prije nego što je ono postalo izvršno. Treće, ako nadzirana osoba očitovanjem na zapisnik preuzme obvezu da u određenom roku otkloni nepravilnosti i nedostatke utvrđene u inspekcijskom nadzoru za koje nije propisana upravna mjera, a inspektor utvrdi da je počinjen prekršaj. U svakoj od navedenih situacija

91 Tako je Visoki prekršajni sud u presudi od 6. ožujka 2019. oznake Gž-50/2019 u svom obrazloženju posebno istaknuo važnost sankcioniranja povreda normi kojima je cilj zaštita potrošača i objasnio da se „time ujedno osigurava pravilno funkcioniranje javnog poretka, društvene discipline i društvenih vrijednosti u Republici Hrvatskoj kao elementarnih i temeljnih vrednota države, čije bi kršenje moglo ugroziti odnosno povrijediti pravilno i zakonito funkcioniranje društva i vladavinu prava“.

92 Primjer za takav slučaj vidi: Presudu Visokog prekršajnog suda od 2. studenog 2021., oznake Gž-1256/2019. U navedenom slučaju Sud je odlučivao o prekršajnopравnoj odgovornosti trgovca primjenom članka 138. stavka 1. točke 46. ZZZP-a, Narodne novine br. 41/14, 110/15. Prema toj odredbi trgovac je odgovoran za prekršaj ako nije omogućio ostvarenje prava kupca koje on ima u slučaju postojanja materijalnih nedostataka na stvari prema odredbama ZOO-a. Sud je utvrdio da je trgovac ipak omogućio kupcu ostvarenje prava nakon što je prekršajni postupak pokrenut, odnosno otklonio je materijalne nedostatke zbog čega više nije bilo potrebe za izricanjem novčane kazne te je oslobodio trgovca optužbe.

93 Petar Veić, Stjepan Gluščić (n 27) 107, 108.

94 O tome vidi više: Milan Stipić, „Primjena načela oportuniteta isključuje prekršajni progon za lakše prekršaje“ (2019) 4 Pravo i porezi 47.

nadležni inspektor je dužan izdati pisanu naredbu u kojoj će točno odrediti preuzetu obvezu i rok za izvršenje, ovisno o prirodi preuzete obveze te ako ta obveza ne bude ispunjena, podnijeti optužni prijedlog za pokretanje prekršajnog postupka odnosno izdati prekršajni nalog.⁹⁵ Dodatno tome, ZZP predviđa i ograničavanje načela oportuniteta. Izričito je uređeno kada državni inspektor mora podnijeti optužni prijedlog za pokretanje prekršajnog postupka odnosno izdati prekršajni nalog i to u roku od 15 dana od dana završetka inspekcijskog nadzora (članak 148. stavak 4. ZZP-a). To će prije svega biti u svim situacijama kada je propisana mjera zabrane izuzimajući privremene mjere uklanjanja sadržaja ili ograničenja pristupa internetskom sučelju prema članku 145. ZZP-a. Također i onda kada je riječ o prekršajima zbog povrede pravila o nepoštenoj poslovnoj praksi (članak 149. stavak 1. t. 49. ZZP-a) te prekršajima kojima je nanesena šteta kolektivnim interesima i pravima potrošača (članak 150. ZPP-a). U svakom slučaju, oportunitet nije primjenjiv kada je isti prekršaj ponovljen u roku od godine dana.

Hrvatski zakonodavac je dakle s jedne strane otvorio put prema mogućnosti nekažnjavanja trgovca dok je s druge strane kroz ograničenje načela oportuniteta predvidio brzo i efikasno postupanje državnih inspektora koji u vrlo kratkim rokovima moraju ili podnijeti prijedlog za pokretanje prekršajnog postupka ili izdati prekršajni nalog. Ideja zakonodavca u kreiranju ovog rješenja bila je dvostruka: prvo, osigurati odvratajući učinak na trgovce i drugo, osigurati adekvatnu zaštitu potrošača kada je riječ o posebno teškim kršenjima potrošačkih prava.⁹⁶ Tu je, čini se, zakonodavac polazio od toga da su najteže povrede potrošačkih prava one koje dovode do povrede kolektivnih interesa potrošača te nepoštene poslovne prakse. Uređenje koje proizlazi iz ZZP-a potrebno je promotriti i s aspekta uređenja načela oportuniteta koje proizlazi iz članka 73. ZDI-ja koji uređuje iznimke u pokretanju prekršajnog postupka kao i ograničenja načela oportuniteta.⁹⁷ Tim je člankom uređeno općenito postupanje državnih inspektora dok članak 148. ZZP-a predstavlja *lex specialis* u postupanju državnih inspektora kod onih prekršaja koji su uređeni ZZP-om. To pokazuje i posebnost uređenja načela oportuniteta ne samo u odnosu na opće odredbe prekršajnog prava već i u odnosu na opća pravila postupanja državnih inspektora. Ključna razlika je u ograničenju primjene načela oportuniteta u dijelu u kojem ZDI uređuje da državni inspektor neće primijeniti navedeno načelo „ako utvrdi da je počinjen prekršaj kojim se ugrožava život, sigurnost i zdravlje ljudi, imovina veće vrijednosti, okoliš (...)“ (članak 73. stavak 4. ZDI-ja). U tom smislu, ZZP stavlja naglasak na neprimjenu načela oportuniteta kada je riječ o prekršajima kojima je nanesena šteta kolektivnim interesima i pravima potrošača iz članka 150. ZPP-a.

4. ZAKLJUČAK

U domaćem pravu postoje različiti načini zaštite potrošača. Da je riječ o izuzetno kompleksnom sustavu zaštite, govori u prilog to što su različita tijela nadležna za provođenje zaštite potrošača i ostvarenje potrošačkih prava kao i raznovrsnost izvora koje takvu zaštitu

95 Vidi više u člancima 148. stavcima 2. i 3. ZZP-a.

96 Tako: Konačni prijedlog zakona o zaštiti potrošača od 25. studenog 2021., dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-11-25/102304/PZE_175.pdf, pristupljeno: 29. prosinca 2023., str. 128.

97 Vidi više: Džinić, Jasmina; Lopžić, Iva, „Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja“ (2022) 59, 1, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu 184.

osiguravaju. Promatrano s aspekta prekršajnog prava na prvo mjesto je potrebno staviti materijalnopravne odredbe sadržane u raznim zakonima kojima se propisuju prekršaji, odnosno novčane kazne. Prema najvažnijem zakonu koji uređuje zaštitu potrošača, ZZP-u, podnošenje optužnog prijedloga za pokretanje prekršajnog postupka i izdavanje prekršajnog naloga u nadležnosti je državnih inspektora.

Istraživanje prekršajnopravne zaštite potrošača dovelo je do nekoliko zaključaka o zaštićenom pravnom dobru te o normativnom uređenju i izricanju prekršaja kao sankcija s ciljem zaštite potrošača.

Prvo, u fokusu prekršajnopravne zaštite potrošača jest sam potrošač. On nije jednako pojmovno uređen u svim propisima kojima se pruža njegova zaštita, dok paralelno uz to potencijalni prekršitelji mogu biti ne samo trgovci već i druge osobe. Kada je riječ o potrošaču kao zaštićenom pravnom dobru, ZZP nabrajajući zaštitne ciljeve u čl. 1. primat daje ekonomskim interesima, a podredno zaštiti opasnosti za život i zdravlje. Takvo stajalište je nedopustivo što proizlazi iz prethodno analiziranog sadržaja materijalnog pojma pravnog dobra i ranga pravnih dobara. Naime, nedopustivo je i nomenklaturno dati prednost ekonomskim interesima naspram pravnom dobru ljudskog života i zdravlja jer tako ne proklamiraju ni europski dokumenti spomenuti u radu. Ako zaključimo da pravnom dobru života nije mjesto u ZZP-u nego u KZ-u, onda svakako i kazneni okvir prekršajnih kazni treba biti manji jer je iz kataloga pravnih dobara propisanih u čl. 1. ZZP-a treba izostaviti jedno pravno dobro – ugrožavanje života. Sve navedeno može se potkrijepiti i čl. 153. ZZP-a koji propisuje pravilo o izboru vrste i mjere kazne pri tom uzimajući u obzir narav povrede, težinu povrede, opseg i trajanje povrede itd., kao okolnosti koje su bitne za odmjeravanje kazne. Naravno, povreda se analizira kroz pravna dobra koja se štite ZZP-om, a ako se ZZP-om ne treba štiti ugrožavanje života, onda je stupanj krivnje i opasnosti djela manji, odnosno, slabija je potreba za svrhom kažnjavanja za ostala pravna dobra kojima jest mjesto u ZZP-u na što je već trebao paziti zakonodavac pri određivanju kaznenih okvira u ZZP-u, a ne da se ta zadaća ostavlja tijelu koje izriče kaznu za povredu prava potrošača.

Drugo, analizirajući zaštitu potrošača prekršajnim pravom, zaključuje se da je takva zaštita u načelu prikladna, s obzirom na to da prekršajni postupak podrazumijeva bržu i učinkovitiju reakciju na povredu pravnih dobara, a poznato je da su različiti teoretičari isticali izvjesnost kažnjavanja kao najprikladnije sredstvo ispravljanja nepravde. Svrha kažnjavanja u prekršajnom pravu ogleda se u sjedinjavanju ideje retribucije, generalne i specijalne prevencije pa onda moramo uzeti u obzir ovu činjenicu pri uzimanju u obzir propisivanja vrste i mjere kazne odnosno odabiru zakonodavca one kazne koja će biti pravedna i svrhovita.

Treće, važno obilježje prekršajnopravne zaštite potrošača jest to da je uređenje prekršajnopravnih sankcija u hrvatskom pravu nastalo zbog potrebe usklađenja s europskim pravom. Međutim, u nacionalno pravo se, kad je posrijedi uređenje sankcija, zadire samo koliko je to nužno da se osigura zaštita potrošača. Države članice slobodne su samostalno odabrati sankciju kao i visinu kazne. Takav je pristup doveo do nejednakosti između država članica zbog čega se veća ujednačenost nastoji postići Direktivom (EU) 2019/2161 o modernizaciji potrošačkog prava i to kad su posrijedi potrošački ugovori obuhvaćeni Direktivom 2011/83/EU, nepoštene poslovne prakse, nepoštene ugovorne odredbe i isticanja cijena uvođenjem novih kriterija za određivanje konkretnih sankcija. Transponiranje te Direktive u ZZP uvedeno je člankom 153. pravilo o izboru vrste i mjere kazne. Međutim, ta se odredba primjenjuje općenito na povrede svih odnosa uređenih zakonom, a ne samo povreda onih odnosa predviđenih Direktivom (EU)

2019/2161 čime je postignuta proširena harmonizacija. Dodatno tome, pravilo o izboru vrste i mjere kazne primjenjivat će se i na prekršaje koji se izriču zbog povreda i onih odredaba iz posebnih zakona kojima se štite potrošači, kada ti zakoni upućuju na opća pravila ZZP-a. Time je u domaćem pravu postignuto i veće usklađenje nego što je to predviđeno Direktivom (EU) 2019/2161. Dodatno tome, Direktiva (EU) 2019/2161 naglašava primjenu načela *non bis in idem* koje je s aspekta domaćeg prava moguće, među ostalim, zbog mogućeg sukoba kaznenog i prekršajnog prava u slučajevima kada je riječ o nepoštenim poslovnim praksama.

Na kraju, posebnost prekršajnopravne zaštite potrošača ogleda se kroz primjenu načela oportuniteta prema članku 148. ZPP-a, a koje predstavlja odstupanje od općih pravila PZ-a, ali i od općih pravila ZDI-ja prema kojima postupaju državni inspektori. Postojanjem načela oportuniteta uz konkretizaciju ograničenja tog načela postiže se efikasnosti sankcioniranja i zaštiti potrošača.

BIBLIOGRAFIJA

1. Baretić M and Petrović S, 'Enforcement and Effectiveness of Consumer Law in Croatia' in H-W Michlitz i G Saumier (eds.): *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law* (Springer, 2018)
2. Besselink LFM, 'Sovereignty, Criminal Law and the New European Context' in P Alldrige, C Brants, *Personal Autonomy, the Private Sphere and the Criminal Law A Comparative Study* (Hart publishing 2001) 103–108
3. Betlem G, 'Public and Private Transnational Enforcement of EU Consumer Law' (2007) 18 (4) European Business Law Review 683
4. Bilić A, 'Trgovac, poduzetnik i trgovački ugovori' (2022) 72 (1-2) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 641–672
5. Bonačić M, Tomašić T, 'Implementacija standarda Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom prekršajnom pravu i praksi' (2017) 24, 2, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu 381–411
6. Cartwright P, *Consumer Protection and the Criminal Law* (Cambridge University Press, 2004)
7. Derenčinović D i Getoš AM, *Uvod u kriminologiju s osnovama kaznenog prava* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008)
8. Derenčinović D, Gulišija M i Dragičević Prtenjača M, 'Novosti u materijalnopравnim odredbama Prekršajnog zakona' (2013) 20 (2) Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu' 751
9. Đurović M, 'Adaptation of consumer law to the digital age: EU Directive 2019/2161 on modernisation and better enforcement of consumer law' (2020) 68 (2) Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 72
10. Džinić, J; Lopizić, I, „Novo uređenje upravnog i inspekciskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja“ (2022) 59, 1, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu 173
11. Gavella N, *Privatno pravo* (Narodne novine, 2019)
12. Hörnle T, 'Theories of Criminalization' (2016) 20 Crim Law and Philos 301
13. Horvatić Ž, Derenčinović D i Cvitanović L, *Kazneno pravo - Opći dio I* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2016)
14. Ivičević Karas E, 'Načelo *ne bis in idem* u europskom kaznenom pravu' (2014) 21(2) Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 271
15. Josipović I i Novak Hrgović K, 'Načelo *ne bis in idem* u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava' (2016) 23(2) Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu 469

16. Josipović T, 'Enforcement Activity in Consumer Protection Regulation in Croatia' (2013) 36 *Journal of Consumer Policy* 295
17. Josipović T, *Privatno pravo Europske unije – opći dio* (Narodne novine, 2020)
18. Josipović T i Kanceljak I, Ugovorni odnosi u T Josipović (ur.), *Privatno pravo Europske unije – posebni dio* (Narodne novine, 2022)
19. Martinović I, 'Načelo *ne bis in idem* nakon presude A. i B. protiv Norveške: mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u prekršajnom postupku' (2019) 26 (2) *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 591
20. Miščenić E, 'The Effectiveness of Judicial Enforcement of the EU Consumer Protection Law' u Z Meškić, I Kunda, VD Popović and E Omerović (eds), *Balkan Yearbook of European and International Law 2019* (Springer 2020) 129–153
21. Mrčela M i Vuletić I, *Komentar Kaznenog zakona - Opći dio* (Libertin naklada, 2021)
22. Novoselec P, *Opći dio kaznenog prava* (Pravni fakultet Osijek, 2016)
23. Omejec J, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava* (Novi informator, 2014)
24. Mir Puig S, 'Legal Goods Protected by the Law and Legal Goods Protected by the Criminal Law as Limits to the State's Power to Criminalize Conduct' (2008) 11 (3) *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal* 409
25. Norbert Reich, *Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy* (Springer 1992)
26. Slater J, 'Public goods and criminalisation' (2017) 29 *Denning Law Journal* 68
27. Veić P i Gluščić S, *Prekršajno pravo* (Narodne novine, 2013)
28. Stipić M, 'Primjena načela oportuniteta isključuje prekršajni progon za lakše prekršaje' (2019) 4 *Pravo i porezi* 47
29. Vogel B, 'Zur Bedeutung des Rechtsguts für das Gebot strafgesetzlicher Bestimmtheit' (2016) 128(1) *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 139
30. Vuletić I, 'Dometi i granice utjecaja prava EU na opći dio nacionalnih kaznenih prava' (2016) 37(2) *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 953
31. Xiao J J, *Consumer Economic Wellbeing* (Springer, 2015)

PROPISI

1. Kazneni zakon (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22) (HR)
2. Prekršajni zakon (NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22) (HR)
3. Zakon o zaštiti potrošača (NN 19/22) (HR)
4. Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22) (HR)
5. Zakon o potrošačkom kreditiranju (NN 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 9/15, 78/15, 102/15, 52/16, 128/22) (HR)
6. Zakon o kreditnim institucijama (NN 159/13, 19/15, 102/15, 15/18, 70/19, 47/2020, 146/20, 151/22) (HR)
7. Zakon o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga (NN 110/21) (HR)

8. Zakon o pružanju usluga u turizmu (NN 130/17, 25/19, 98/19, 42/20, 70/21) (HR)
9. Zakon o platnom prometu (NN 66/18, 114/22) (HR)
10. Zakonu o leasingu (NN 141/13) (HR)
11. Zakon o poštanskim uslugama (NN 144/12, 153/13, 78/15, 110/19) (HR)
12. Zakon o elektroničkoj trgovini (NN 173/03, 67/08, 130/11, 36/09, 30/14, 32/19) (HR)
13. Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova (NN 121/16, 32/19) (HR)
14. Zakon o trgovini (NN 87/08, 96/08, 116/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20) (HR)
15. Zakon o obveznim i stvarnopravnim odnosima u zračnom prometu (NN 132/98, 63/08, 134/09, 94/13) (HR)
16. Zakon o osiguranju (NN 30/15, 112/18, 63/20, 133/20, 151/22) (HR)
17. Zakon o hrani (NN 18/23) (HR)
18. Zakon o informiranju potrošača o hrani (NN 56/13, 14/14, 56/16, 32/19) (HR)
19. Zakon o predmetima opće uporabe (NN 39/13, 47/14, 114/18, 53/22) (HR)
20. Zakon o općoj sigurnosti proizvoda (NN 30/09, 139/10, 14/14, 32/19) (HR)
21. Zakon o elektroničkom novcu (NN 64/18, 114/22) (HR)
22. Zakona o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj (NN 57/22, 88/22) (HR)
23. Zakon o parničnom postupku (SL 4/77, 36/77, 36/80, 6/80, 69/82, 43/82, 58/1984, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91 (SFRJ) NN 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22) (HR)
24. Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21) (HR)
25. Zakon o ljekarništvu (NN 121/03, 142/06, 35/08, 117/08) (HR)
26. Europska Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17) (HR)
27. Zakon o provedbi Uredbe (EU) 2017/2394 Europskoga parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisa o zaštiti potrošača i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2006/2004 (NN 54/20) (HR)
28. Ugovor o funkcioniranju EU (TFEU) (2012) OJ C 326
29. Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016) OJ C 202/389
30. Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (2002) OJ L 31
31. Uredba (EU) 2017/2394 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisa o zaštiti potrošača i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2006/2004 (2017) OJ L 345
32. Direktiva Vijeća od 25. srpnja 1985. o približavanju zakona i drugih propisa država članica u vezi s odgovornošću za neispravne proizvode (85/374/EEZ) (SL L 210, 7. kolovoza 1985.)
33. Direktiva (EU) 2019/771 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o kupoprodaji robe, izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 1999/44/EZ (Tekst značajan za EGP) (2019) SL L 136)
34. Direktiva (EU) 2019/770 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga (2019) OJ L 136

35. Direktiva 2002/65/EZ o trgovanju na daljinu financijskim uslugama koje su namijenjene potrošačima regulira mehanizme sklapanja potrošačkih ugovora (2002) OJ L 271
36. Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi”) Tekst značajan za EGP (2005) OJ L 149
37. Direktiva (EU) 2019/2161 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. 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 (Tekst značajan za EGP) (2019) OJ L 328
38. Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (2011) OJ L 304
39. Direktiva (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ (2015) OJ L 326
40. Direktiva 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima (1998) OJ L 80
41. Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (2005) OJ L 149
42. Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima (1993) OJ L 95
43. Direktiva 2008/122/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. siječnja 2009. o zaštiti potrošača u odnosu na određene aspekte ugovora o pravu na vremenski ograničenu uporabu nekretnine, o dugoročnim proizvodima za odmor, preprodaji i razmjeni (Tekst značajan za EGP) (2009) SL L 33
44. Konačni prijedlog zakona o zaštiti potrošača od 25. studenog 2021., dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-11-25/102304/PZE_175.pdf, pristupljeno: 29. prosinca 2023.

PRESUDE

1. Presuda Suda Europske unije od 14. veljače 2019., Milivojević, C-630/17, ECLI:EU:C:2019:123
2. Presuda Suda Europske unije od 27. travnja 2018., C-524/15, Luca Menci
3. Europski sud za ljudska prava, Sabalić protiv RH, Zahtjev 50231/13, presuda od 14. travnja 2021.
4. Europski sud za ljudska prava, A. i B. protiv Norveške, Zahtjev 24130/11 i 29758/11, presuda od 15. listopada 2016.
5. Rješenje Županijskog suda u Splitu od 18. svibnja 2020., Gž 722/2020-2
6. Presuda Visokog prekršajnog suda od 18. ožujka 2014., Gž-446/2014
7. Presuda Visokog prekršajnog suda od 6. ožujka 2019., Gž-50/2019
8. presuda Visokog prekršajnog suda od 2. studenog 2021., Gž-1256/2019

Ivan Vukušić*
Ivana Kanceljak**

CERTAIN ASPECTS OF CONSUMER PROTECTION THROUGH MISDEMEANOUR

Summary

The paper deals with certain aspects of consumer protection under misdemeanour law in the Croatian law. In general, consumer protection in the Croatian law is achieved through different legal sources and several different consumer protection mechanisms. By analysing these regulations and methods of consumer protection, one tries to conclude on the adequacy of consumer protection through misdemeanour sanctions, bearing in mind the protected legal good and the purpose of sanctions. The paper is based on the fact that the general norms of misdemeanour law derive from the Misdemeanour Act and that the goal is to investigate the peculiarities deviating from the existing regulation.

The research reveals some specificities and distinctive features of misdemeanour sanctions and misdemeanour proceedings aimed at protecting consumers. Firstly, the focus of protection is on the consumer, who is not uniformly defined in all regulations that foresee misdemeanours. Furthermore, the permissibility of protecting certain legal interests (life, health) by misdemeanour regulations that govern consumer protection is analysed. Additionally, attention is drawn to the shortcomings of the existing framework of misdemeanour sanctions, arising from the implementation of various directives and other European sources aimed at protecting consumers that aim to introduce effective, appropriate, proportional, and deterrent sanctions into national law. Further harmonisation of the sanction framework has been achieved through the recent transposition of Directive (EU) 2019/2161, which introduces new criteria for determining sanctions. It also emphasises the application of the *non bis in idem* principle, which is relevant to national law. Additionally, as a special feature of misdemeanour consumer protection, the principle of opportunity has been analysed in the study.

Keywords: misdemeanour, consumer, felony, sanction, non bis in idem, opportunity



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Ivan Vukušić, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Split, Domovinskog rata 8, 21000 Split, E-mail address: ivan.vukusic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7738-969X>.

** Ivana Kanceljak, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb, E-mail address: ivana.kanceljak@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0588-3573>.