

PREKRŠAJNOPRAVNA ZAŠTITA POTROŠAČA U PRAKSI PRVOSTUPANJSKIH SUDOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Izv. prof. dr. sc. Ivana Kanceljak*
Izv. prof. dr. sc. Sunčana Roksandić**

UDK: 366.54:343.791(497.5)
366.54:347.441(497.5)
366.342:061.1>(4)EU
366.342:346.548
DOI: 10.3935/zpfz.75.5.5
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: ožujak 2025.

Autorice u radu analiziraju presude općinskih prekršajnih sudova i prekršajnih odjela općinskih sudova koji nakon postupka provedenog pred inspektoratom odlučuju o povredama prava potrošača koja su uređena Zakonom o zaštiti potrošača. Time se kroz empirijsko istraživanje daje uvid u ostvarenje ovog specifičnog dijela zaštite potrošača. Prvi dio rada usmjeren je na objašnjenje zakonodavnih promjena vezanih uz inspeksijski nadzor i uređenje prekršajnih odredaba do kojih je došlo nakon stupanja na snagu prvog Zakona o zaštiti potrošača još 2003. godine do danas. Drugi dio rada usmjeren je na rezultate analize 189 presuda. Istraživanje je pokazalo postojanje određenih problema i propusta u provedbi zaštite potrošača. Tijekom 2023. i 2024. došlo je do nepotrebne opterećenosti prekršajnih sudova zbog povećanog broja predmeta u kojima je bila riječ o agresivnim poslovnim praksama. Iako svijest prekršajnih sudaca o potrebi tumačenja odredbi Zakona o zaštiti potrošača prema ciljevima direktiva EU-a jest u porastu, čini se da načelo usklađenog tumačenja nije u cijelosti zadovoljeno, i to najviše zbog neprimjene testa nepoštenosti kod nepoštenih poslovnih praksi. Osim toga, u radu je objašnjeno koje su najzastupljenije povrede potrošačkih prava te u kojoj mjeri su one sankcionirane u digitalnom okruženju.

Ključne riječi: zaštita potrošača, prekršaji, inspektorat, nepoštena poslovna praksa

* Dr. sc. Ivana Kanceljak, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb; ivana.kanceljak@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0588-3573

** Dr. sc. Sunčana Roksandić, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb; suncana.roksandic@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3523-6032

1. UVOD ***

Dosadašnja znanstvena istraživanja zaštite potrošača u Republici Hrvatskoj pokazala su da prava potrošača proizlaze iz više zakona. To ujedno znači da provedba takve zaštite uključuje primjenu različitih zakona, uključujući Kazneni zakon (dalje u tekstu: KZ)¹, koji uređuju različite sankcije za povredu potrošačkih prava kao i primjenu različitih zakona iz kojih proizlaze procesnopravna rješenja.² Osim toga, u provedbi sudjeluju različiti sudovi, nadležna tijela i regulatorne agencije.³ Sve to pokazalo je da je sustav provedbe zaštite potrošača zbog fragmentacije propisa kojima se štite potrošači složen, ali i da je provedba zaštite potrošača putem suda neučinkovita.⁴ Napominjemo kako u ovom radu autorice ne analiziraju eventualna preklapanja definiranih prekršaja i članka 255. KZ-a⁵, iako načelno napominjemo kako biće kaznenog djela iz čl. 255 KZ-a, koncipirano kao formalno kazneno djelo za koje se ne traži posljedica u vidu povrede, može odvesti do pravne nesigurnosti i nedovoljno jasnog razlikovanja od prekršaja.

*** Ovaj rad sufinancirala je Hrvatska zaklada za znanost u projektu pod nazivom Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive (Pre-PraHR), UIP-2020-02-6482.

¹ Narodne novine, br. 125/2011, 144/2012, 56/15, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 114/2023, 36/2024.

² Vidi više: Mišćenić, E., *Croatian Consumer Protection Law: From Legal Approximation to Legal Fragmentation (Part II)*, Iuridica Toruniensia, vol. 23, br. 2, 2019., str. 177; Baretić, M.; Petrović, S., *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law in Croatia*, u: Michlitz, H-W.; Saumier, G. (ur.), *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law*, Springer, Cham, 2018., str. 203 – 226; Mišćenić, E., *Usklađivanje prava zaštite potrošača u Republici Hrvatskoj*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. IV, br. 1, 2013., str. 167 – 170.

³ Josipović, T., *Enforcement Activity in Consumer Protection Regulation in Croatia*, Journal of Consumer Policy, vol. 36, br. 3, 2013., str. 297; Baretić, Petrović, *op. cit.* u bilj. 2, str. 208 – 214.

⁴ O problemima kod zaštite potrošača putem sudova vidi: Baretić, Petrović, *op. cit.* u bilj. 2, str. 225. Vidi i: Vukušić, I.; Kanceljak, I., *Određeni aspekti prekršajnoppravne zaštite potrošača*, Pravni vjesnik, vol. 40, br. 1, 2024., str. 55 – 76.

⁵ Zavaravajuće oglašavanje, čl. 255. KZ-a glasi: “Tko u ponudi robe ili usluga upućenoj širem krugu osoba navede neistinite ili nepotpune podatke koji su bitni za sklapanje ugovora i mogu razumnog potrošača dovesti u zabludu, kaznit će se kaznom zatvora do 2. godine.” Vidi: Turković, K. *et. al.*, *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 327 – 328.

Stoga je cilj ovoga rada fokusirati se na zaštitu potrošača koja je pružena kroz prvostupanjske prekršajne sudove i prekršajne odjele općinskih sudova⁶ u Republici Hrvatskoj i to u pogledu povreda onih prava potrošača koja proizlaze iz Zakona o zaštiti potrošača⁷ (dalje u tekstu: ZZP) kao glavnog propisa kojim se štite potrošači. S obzirom na to da je prvi Zakon o zaštiti potrošača stupio na snagu u lipnju 2003. godine⁸ (dalje u tekstu: ZZP2003), razdoblje od dvadesetak godine predstavlja relevantno vremensko razdoblje za provedbu analize o ulozi prvostupanjskih prekršajnih sudova u ostvarenju zaštite potrošača.

U prvom dijelu rada će se najprije izložiti pregled prekršajnopравnih odredaba kroz sve verzije Zakona o zaštiti potrošača uz kratak osvrt i na ulogu inspekcijskog nadzora. Svrha takvog pristupa jest utvrditi kako se mijenjala hrvatska politika provedbe zaštite potrošača.

Drugi i treći dio rada usmjereni su na objašnjenje rezultata analize 189 presuda prekršajnih odjela općinskih sudova i općinskih prekršajnih sudova. Riječ je o presudama koje su donesene u povodu povreda potrošačkih prava od 2014. godine.

Pritom u drugom dijelu rada okosnicu čine dva ključna istraživačka pitanja. Prije svega, istraživanje je usmjereno na utvrđenje u kojoj mjeri postoji suglasje o kvalifikaciji prekršaja između državnog inspektorata i prekršajnih sudova. U tom se smislu istraživanje usredotočuje na pitanje je li državni inspektorat pravilno primjenjivao odredbe koje uređuju agresivne poslovne prakse u slučajevima povećanja cijena zbog prelaska na euro u predmetima iz 2023. i 2024. godine. Drugo istraživačko pitanje u prvi plan stavlja samo rad prekršajnih sudaca, neovisno o radu inspektorata. Stoga drugo istraživačko pitanje glasi: “U

⁶ Za rješavanje u prekršajnim predmetima nadležni su Općinski prekršajni sud u Zagrebu i Općinski prekršajni sud u Splitu dok su na ostalim općinskim sudovima ustrojeni prekršajni odjeli. Vidi više u članku 2. Zakona o područjima i sjedištima sudova (Narodne novine, br. 67/2018, 21/2022). Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2018. godine (Narodne novine, br. 67/2018) prekršajni sudovi prestaju biti specijalizirani sudovi i postaju prekršajni odjeli općinskih sudova dok jedino kao prekršajni sudovi postoje Općinski prekršajni sud u Zagrebu i Općinski prekršajni sud u Splitu. U nastavku rada će se za sve sudove rabiti pojam prekršajni sudovi. Vidi više o promjenama u nadležnosti prekršajnih sudova: Horvat-Pališka, S., *Novi ustroj sudova u Republici Hrvatskoj*, Sveske za javno pravo, vol. 9, br. 34, 2018., str. 80 – 83.

⁷ Narodne novine, br. 19/2022, 59/2023. Potrebno je napomenuti da je taj zakon *lex specialis* u odnosu na Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022, 145/2023, 155/2023.

⁸ Narodne novine, br. 96/2003, 46/2007, 79/2007.

kojoj mjeri hrvatski prekršajni suci tumače nacionalno pravo u duhu europskog prava u odlukama u kojima se štite potrošači?”

Dodatni istraživački cilj kojem se autorice posvećuju u trećem dijelu rada jest utvrditi koje su najčešće povrede potrošačkih prava s kojima su se susreli prekršajni sudovi i kako su se one mijenjale tijekom godina, odnosno utvrditi postoji li učestalost tih povreda tijekom duljega vremenskog razdoblja. To bi mogao biti pokazatelj u kojem je smjeru potrebno dodatno educirati trgovce o njihovim obvezama, odnosno potrošače o njihovim pravima kao i nadležne sudove i tijela koja sudjeluju u provedbi zaštite potrošača o eventualnim propustima u provedbi zaštite potrošača. Također je važno utvrditi u kojoj su mjeri najzastupljenije povrede potrošačkih prava prepoznate kod sklapanja ugovora na daljinu⁹ ili na drugi način u digitalnom okruženju u okviru kojeg su potrošači osobito ranjivi. Kako je riječ o novijim trendovima¹⁰ u zaštiti potrošača, relevantno je dati određene zaključke u kojoj su mjeri takve povrede, i jesu li uopće, u Republici Hrvatskoj uočene te sankcionirane.¹¹

⁹ Vidi više: Vrbljanac, D., *Ugovori na daljinu i izvan poslovnih prostorija trgovca*, u: Miščenić, E. (ur.), *Europsko privatno pravo – posebni dio*, Školska knjiga, Zagreb, 2021., str. 202 – 206.

¹⁰ O tome vidi više: Miščenić, E., *Information, Transparency and Fairness for Consumers in the Digital Environment*, u: Crea, C.; De Franceschi, A. (ur.), *The New Shapes of Digital Vulnerability in European Private Law*, Nomos, Baden-Baden, 2024., str. 89 – 125. Vidi i studiju Europske komisije: *Pravednost u digitalnoj domeni – provjera primjerenosti prava EU-a o zaštiti potrošača (Digital fairness – fitness check on EU consumer law)*, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law_en, pristupljeno 20. 3. 2025., te Miščenić, E.; Tereszkiwicz, P., *Editorial: Towards a New Digital Fairness Act!*, *Journal of European Consumer and Market Law*, vol. 13, br. 6, 2024., str. 229 – 272.

¹¹ Taj će se odgovor također temeljiti na radu prekršajnih sudova i na povredama Zakona o zaštiti potrošača. Uz sklapanje ugovora na daljinu, relevantna su i prava potrošača koja u nacionalnom pravu proizlaze iz transponirane Direktive (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) (SL L 328, 18. 12. 2019., dalje: Direktiva (EU) 2019/2161). Tom je direktivom moderniziran sustav zaštite potrošača te su uvedeni neki novi mehanizmi zaštite potrošača u digitalnom okruženju poput informiranja potrošača o određivanju ranga proizvoda prigodom pretraživanja proizvoda (vidi recital 20 preambule Direktive uz članak 3., stavak 4., (b) (EU) 2019/2161) ili zaštita od lažnih recenzija (vidi recital 47-49 preambule Direktive uz članak 3., stavak 4., (c) (EU) 2019/2161). Međutim, to nije jedini i isključivi okvir zaštite potrošača u digitalnom okruženju jer se zaštita ostvaruje i putem drugih normi transponiranih direktiva, pa i drugih izvora. Vidi više o tome: Brennecke, M.,

2. PREKRŠAJNE ODREDBE U ZAKONIMA O ZAŠTITI POTROŠAČA

2.1. Općenito

Opći propis kojim se pruža zaštita potrošača u Republici Hrvatskoj je ZZP. Tim se propisom zaštita potrošača ostvaruje od ZZP2003. ZZP2003 je prvi zakon kojim je u Hrvatskoj započeto usklađenje zakonodavstva Republike Hrvatske sa zakonodavstvom Europske unije, odnosno europskom pravnom stečevinom u području zaštite potrošača.¹² U taj je zakon tada transponirano nekoliko direktiva koje su u to doba bile na snazi.¹³ Od dana stupanja na snagu do danas taj je zakon nekoliko puta mijenjan kako bi se hrvatsko pravo uskladilo s onim direktivama kojima se štite potrošači, a koje su stupile na snagu nakon stupanja na snagu ZZP2003. Ono što je ostala konstanta uređenja i same provedbe zaštite potrošača jest postojanje zaštite putem prekršajnih normi te postojanje inspekcijskog nadzora koji je također dio mehanizma provođenja zaštite potrošača. Naime, primarno se postupak pokreće pred nadležnim tijelom Državnog inspektorata. Prekršajni sud o predmetu odlučuje tek na temelju optužnog prijedloga ili prigovora protiv prekršajnog naloga, pri čemu se u prekršajnom postupku prekršajni nalog stavlja izvan snage.¹⁴ Valja naglasiti da je već ZZP2003 postavio sustav ostvarenja zaštite potrošača na način da su inspektori imali dodatne ovlasti za provedbu zakona te su odlučivali o

A Theory of Exploitation for Consumer Law: Online Choice Architectures, Dark Patterns, and Autonomy Violations, Journal of Consumer Policy, vol. 47, 2024., str. 127 – 164.

¹² Baretić, M., *Implementacija prava Europske zajednice o zaštiti potrošača u hrvatsko pravo*, Pravo u gospodarstvu, vol. 42, br. 4, 2003., str. 223 – 259.

¹³ Tako su na primjer transponirane sljedeće direktive: Direktiva 85/577/EEZ Vijeća od 20. prosinca 1985. za zaštitu potrošača u pogledu ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija (SL L 372, 31. 12. 1985.); Direktiva 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 1997. o zaštiti potrošača s obzirom na sklapanje ugovora na daljinu (SL L 144, 4. 6. 1997.); Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima (SL L 95, 21. 4. 1993.) i Direktiva 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima (SL L 080, 18. 3. 1998.).

¹⁴ Vidi članak 93., stavak 1. i članak 94., stavak 1., t. 2., članak 160. i članak 238., stavak 9. Prekršajnog zakona (Narodne novine, br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017, 118/2018, 114/2022, dalje u tekstu: PZ).

Potrebno je dodatno spomenuti da su inspektori također ovlašteni odlučivati o upravnim mjerama (članak 106. ZPP03; članak 147. ZZP-a) s tim da se takvi postupci nastavljaju pred nadležnim upravnim sudovima, a ne pred prekršajnim sudovima. Zaštita potrošača koja se pruža kroz rad upravnih sudova nije u fokusu te se neće detaljnije objašnjavati.

povredama potrošačkih prava i izricali novčane kazne za prekršaje.¹⁵ Također, Zakonom o zaštiti potrošača uvijek su se uređivale visine novčanih sankcija, kao i krug počinitelja.

Kao što je već prethodno rečeno, Zakon o zaštiti potrošača mijenjan je nekoliko puta. Kako bi se, *inter alia*, ostvarilo daljnje usklađenje s europskim zakonodavstvom, bilo je nužno donijeti novi Zakon o zaštiti potrošača.¹⁶ Zbog toga je donesen Zakon o zaštiti potrošača iz 2007. godine¹⁷ (dalje u tekstu: ZPP2007). U Prijedlogu ZPP2007 objašnjeno je da se mijenjaju nadležnosti državnih inspektora s ciljem pojačanja njihove uloge u ostvarenju zaštite potrošača kao i “prekršajne odredbe koje imaju svoju osnovu u pojedinim materijalnim

¹⁵ Vidi članak 13. i članak 72. tadašnjeg Zakona o državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 76/1999, poslije je mijenjan i dopunjavan, vidi Narodne novine, br. 96/2003, 151/2003, 160/2004, 174/2004, 33/2005, 48/2005, 129/2005, 140/2005, 138/2006, 68/2007, 79/2007, 86/2008, 116/2008, aktualni Zakon o državnom inspektoratu objavljen je u Narodnim novinama, br. 115/2018, 117/2021, 67/2023, 155/2023, dalje u tekstu: ZDI). O ulozi inspektorata vidi: Staničić, F., *Uloga inspeksijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa*, Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol. 13, br. 1-2, 2019., str. 61 – 74.

¹⁶ Tada je bilo potrebno transponirati direktive koje su stupile na snagu nakon stupanja na snagu ZPP2003. Riječ je o sljedećim direktivama: Direktivi 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2002. o trgovanju na daljinu financijskim uslugama koje su namijenjene potrošačima i o izmjeni Direktive Vijeća 90/619/EEZ i direktiva 97/7/EZ i 98/27/EZ (SL L 271, 9. 10. 2002.); Direktivi 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) (SL L 149, 11. 6. 2005.) i Direktivi 98/27/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 1998. o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača (SL L 166, 11. 6. 1998., str. 51 – 55). Izmjenama i dopunama transponirane su i: 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) (SL L 33, 3. 2. 2009.); Direktiva 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača (kodificirana verzija) (Tekst značajan za EGP) (SL L 110, 1. 5. 2009.).

¹⁷ Zakon o zaštiti potrošača iz 2007. godine, Narodne novine, br. 79/2007, 125/2007, 79/2009, 89/2009, 75/2009, 133/2009, 78/2012, 56/2013, 41/2014. O brojnim razlozima donošenja novog zakona o zaštiti potrošača vidi: Konačni prijedlog zakona o zaštiti potrošača od 2. srpnja 2007., str. 68 i dalje (dalje u tekstu: Prijedlog ZPP2007; dostupno na: <https://edoc.sabor.hr/DocumentView.aspx?sign=5%5CV-1416-2007.pdf>, pristupljeno: 09. 2. 2025.).

odredbama zakona”.¹⁸ Takvo uređenje bilo je na snazi do donošenja Zakona o zaštiti potrošača 2014. godine (dalje u tekstu: ZZP2014)¹⁹. Aktualni ZZP²⁰ stupio je na snagu 25. lipnja 2023. godine.

2.2. Inspekcijski nadzor i načelo oportuniteta

ZZP2003 uređivao je inspekcijski nadzor u petom dijelu zakona, u člancima 105. – 107. Člankom 105. ZZP2003 bila je predviđena nadležnost Državnog inspektorata dok su člancima 106. i 107. ZZP2003 bile uređene njihove ovlasti. Gospodarski inspektori postupali su prema Zakonu o državnom inspektoratu²¹ te su prema članku 13., stavku 2. bili ovlašteni “izricati kazne na mjestu izvršenja prekršaja za prekršaje za koje je propisana novčana kazna u utvrđenom iznosu i podnositi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, a u ostalim poslovima nadzora bili su ovlašteni obavljati radnje do donošenja rješenja”.²²

ZZP2007 je inspekcijski nadzor uređivao šestim dijelom zakona, člancima 142. – 143. ZZP2007. Člankom 142. ZZP2007 bilo je predviđeno da nadzor nad provođenjem zakona obavljaju inspektori ministarstva i Državnog inspektorata, dok je izmjenama iz 2012.²³ navedena odredba izmijenjena te je predviđeno da nadzor obavljaju gospodarski inspektori Državnog inspektorata. ZZP2014

¹⁸ Vidi više: Prijedlog ZZP2007, str. 70 i 71.

¹⁹ Narodne novine, br. 41/2014, 110/2015, 14/2019, 19/2022. O razlozima za donošenje novog zakona vidi: Prijedlog zakona o zaštiti potrošača s konačnim prijedlogom zakona od 27. veljače 2014., str. 2 i dalje. Među ostalim, tim je zakonom transponirana i Direktiva 2011/83/EU Europskoga Parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća (dalje: Direktiva 2011/83/EU), SL L 304, 22. 11. 2011., str. 64 – 88.

²⁰ Tim su zakonom transponirane sljedeće direktive: Direktiva (EU) 2019/770 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga (Tekst značajan za EGP) (SL L 136, 22. 5. 2019.), 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) (SL L 136, 22. 5. 2019.), Direktiva (EU) 2019/2161.

²¹ Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 76/1999.

²² O pokretanju prekršajnih postupaka vidi više: Diklić, S., *Pokretanje i započinjanje prekršajnog postupka*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 9, br. 2, 2002., str. 444 – 445.

²³ Izmjena Zakona o zaštiti potrošača iz 2007., Narodne novine, br. 78/2012.

sadržavao je odredbe o inspekcijskom nadzoru također u šestom dijelu zakona (članci 134. – 137.) Člankom 134. ZZP2014 bila je uređena nadležnost tržišnih inspektora Ministarstva kao osoba koje provode nadzor nad provođenjem zakona te su ponovno proširena ovlaštenja inspektora.²⁴ Šesti dio aktualnog ZZP-a sadržava odredbe o inspekcijskom nadzoru (članci 141. – 148. ZZP-a). Člankom 141., stavkom 1. ZZP-a uređeno je da “inspekcijski nadzor nad provođenjem ovoga Zakona obavljaju tržišni inspektori Državnog inspektorata sukladno zakonu kojim se uređuju poslovi i ovlasti tržišnih inspektora”.

Važna je novina ZZP2007 bilo uvođenje načela oportuniteta ili svrhovitosti.²⁵ Primjena načela oportuniteta može se smatrati i mehanizmom smanjenja opterećenja prekršajnih sudova. Nadležni inspektori nisu podnosili zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka ako bi trgovac najkasnije u roku od osam dana od dana provedenog inspekcijskog nadzora bio otklonio utvrđene nepravilnosti u skladu s uputama iz rješenja nadležnog inspektora (članak 147. ZZP2007). Izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača²⁶ iz 2009. godine ta je odredba znatno izmijenjena. Prema tome, nadležni inspektor nije podnosio optužni prijedlog ili donosio prekršajni nalog ako bi trgovac tijekom nadzora ili najkasnije u roku od osam dana od dana provedenog inspekcijskog nadzora bio otklonio inspekcijskim nalazom utvrđene nepravilnosti, a za koje je inspektor bio utvrdio da ih je trgovac počinio u istom prodajnom objektu ili na prodajnom mjestu prvi put u roku od godine dana od dana provedenog nadzora, ali za slučaj zakonom izričito određenih prekršaja. Tu je, dakako, riječ o primjeni načela oportuniteta (svrhovitosti).

Međutim, uočava se sužavanje primjene načela oportuniteta, i to u dva smjera. Prvo, načelo oportuniteta se više ne primjenjuje na sve prekršaje iz zakona. Drugo, načelo dobiva i element vremenskog ograničenja te je nužno da je riječ o onim nepravilnostima koje je trgovac napravio prvi put u roku od godine dana od dana provedenog nadzora, odnosno jedanput tijekom razdoblja od godine

²⁴ Vidi članak 136., stavak 1. ZZP2014 kojim se ovlaštenja proširuju radi provedbe Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. listopada 2004. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača, SL L 364, 9. 12. 2004., str. 1 – 11 (uredba trenutno nije na snazi). Navedena odredba ukinuta je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača iz 2019., Narodne novine, br. 14/2019.

²⁵ Načelo oportuniteta znači da se neće provesti sankcioniranje (pokrenuti prekršajni postupak) jer ono nije svrhovito, a takva je mogućnost propisana zakonom. Vidi: Veić, P.; Gluščić, S., *Prekršajno pravo – opći dio*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 107 i 108. Načelo oportuniteta u Prekršajni zakon uvedeno je tek novelom iz 2013. godine (Narodne novine, br. 39/2013), i to člankom 109.b.

²⁶ Narodne novine, br. 79/2009.

dana. Preširoko postavljeno načelo oportuniteta bilo je ugrozilo zaštitu potrošača zbog pojave mnogobrojnih zlouporaba od strane trgovaca. U prijedlogu izmjena objašnjeno je sljedeće: “S obzirom na intenciju da se sukladno europskoj praksi vrlo restriktivno kažnjavaju trgovci koji namjerno krše zakonske obveze, polazi se od stajališta pojačane prevencije, samo za one trgovce koji zbog svoje needuciranosti krše zakonske odredbe i pruža im se prilika da nedostatak isprave te ih se sankcionira tek u ponovljenim prekršajima.”²⁷ ZZP2014 kao i aktualni ZZP iz 2023. godine zadržali su mogućnost primjene načela oportuniteta uz različit normativni pristup i pretpostavke primjene.²⁸ Važno je napomenuti da se to načelo prema aktualnom ZZP-u ne primjenjuje na nepoštene poslovne prakse.

Usporedni prikaz osnovnih promjena uređenja provedbe zaštite potrošača potvrđuje da su tijekom cijelog razdoblja od dana stupanja na snagu ZZP2003 u provedbi sudjelovali inspektori te da su se njihove ovlasti sve više širile kako bi se postigla učinkovitost u provedbi zaštite potrošača. U odnosu na ZZP2003, uvodi se mogućnost primjene načela oportuniteta koje je vrlo brzo suženo zbog zlouporaba trgovaca, dok aktualni ZZP precizira pretpostavke njegove primjene radi stvaranja novog balansa između sankcioniranja i odustajanja od sankcioniranja trgovaca.

2.3. Prekršaji i krug počinitelja

Tijekom transponiranja direktiva u ZZP2003 hrvatski zakonodavac odlučio je uvesti prekršajnopravnu odgovornost zbog povreda potrošačkih prava te takva odgovornost postoji i u aktualnom uređenju. Direktive koje su tada transponirane ostavile su na volju državama članicama da samostalno odaberu vrstu sankcije. Valja istaknuti da je Direktiva 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima u članku 8. uređivala da države utvrđuju sankcije koje bi trebale biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.

Prekršajne odredbe bile su sastavni dio šestog dijela zakona te uređene člancima 108. – 112. ZZP2003 koji su za pojedine prekršaje predviđali novčane kazne. ZZP2003 uveo je razliku u visini novčanih kazni za prekršaj za koji je odgovorna pravna osoba trgovac (ili zajmodavac ili treća osoba) u odnosu na visinu novčanih kazni ostalih osoba (fizička osoba – odgovorna osoba u pravnoj

²⁷ Vidi više: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača, s Konačnim prijedlogom zakona od 15. svibnja 2009., str. 44 i 45.

²⁸ Usporedi članak 137. ZZP2014 i članak 148. ZZP-a. Vidi i: Vukušić, Kanceljak, *op. cit.* u bilj. 4, str. 69 i 70.

osobi) i za fizičke osobe koje nastupaju kao trgovci. Takvo razlikovanje počinitelja slijedilo je uređenje PZ-a.

Tako je prema ZZP2003 minimalna novčana kazna za povredu pravila zaštite potrošača od strane pravne osobe bila 3.000,00 kuna, a najviša 100.000,00 kuna.²⁹ Za fizičke osobe odgovorne u pravnoj osobi predviđena minimalna novčana kazna bila je 1.000,00 kuna, a najviša 10.000,00 kuna, dok je za fizičke osobe trgovce bila predviđena kazna u iznosu od 300,00 kuna.

Direktive koje su transponirane u ZZP2007 također nisu uređivale vrstu sankcije ili njezinu visinu. Prekršajne odredbe nalazile su se u sedmom dijelu zakona, u člancima 144. – 147. ZZP2007. Za razliku od ZZP2003, počinitelj prekršaja je samo pravna osoba te se izbacuju pojmovi trgovac, zajmodavac i treća osoba. Za pravne osobe minimalna predviđena kazna bila je 3.000,00 kuna, a najviša 200.000,00 kuna.³⁰ Za osobe odgovorne u pravnoj osobi bile su previđene novčane kazne u rasponu od 10.000,00 do 15.000,00 kuna, a za fizičke osobe od 5.000,00 do 15.000,00 kuna.

U ZZP2014 bila je, među ostalim, transponirana i Direktiva 2011/83/EU. To je potrebno posebno istaknuti jer je tom direktivom određeno da bi sankcije koje u nacionalnim pravima postoje radi povreda odredaba kojima se uređuje zaštita potrošača trebale biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće, no države članice

²⁹ Primjećuje se da su veće novčane kazne bile predviđene za povrede normi iz područja oglašavanja koje su transponirale Direktivu 84/450/EEC koja se odnosila na približavanje zakona, pravila i upravnih propisa država članica koji se tiču zavaravajućeg oglašavanja (SL L 250, 19. 9. 1984., str. 17 – 20). Direktiva je izmijenjena i dopunjena Direktivom 97/55/EC Europskog parlamenta i Vijeća o zavaravajućem i komparativnom oglašavanju (SL L 290, 23. 10. 1997., str. 18 – 22). Vidi članke 89. – 95. ZZP2003. Trenutačno se takva zaštita ostvaruje Direktivom 2006/114/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zavaravajućem i komparativnom oglašavanju (SL L 376, 27. 12. 2006, str. 21 – 27), a transponirane odredbe više nisu u ZZP-u već u Zakonu o nedopuštenom oglašavanju (Narodne novine, br. 43/2009). Također su po visini novčane kazne izdvojene povrede vezane uza stavljanje proizvoda u promet bez deklaracija ili nepotpunih deklaracija člankom 112. ZZP2003. Tako: Novak Hrgović, K., *Gospodarski prekršaji*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 14, br. 2, 2007., str. 841.

³⁰ Najviše su kazne predviđene za povrede obveze trgovaca u pogledu obavijesti o proizvodu (vidi članke 17. i 18. ZZP2007). Tu je čak bila predviđena i odgovornost fizičke osobe (članak 146., stavak 3. ZZP2007), no odredba je u cijelosti brisana izmjenama i dopunama iz 2009. godine (Narodne novine, br. 79/2009). Za razloge brisanja vidi: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača, s Konačnim prijedlogom zakona od 15. svibnja 2009., str. 36.

i dalje samostalno biraju koje će to sankcije biti.³¹ Prekršajnopravne odredbe bile su u sedmom dijelu zakona (članci 138. – 140. ZZP2014).

Člancima 138. – 140. ZZP2014 bile su propisane najviše i najniže visine novčane kazne, tako da je za trgovce – pravne osobe bila predviđena kazna od 10.000,00 do 100.000,00 kuna, za odgovornu osobu u pravnoj osobi od 10.000,00 do 15.000,00 kuna, za trgovca – fizičku osobu³² od 5000,00 do 15.000,00 kuna, za odgovornu osobu u pravnoj osobi s javnom ovlasti ili jedinici lokalne samouprave od 10.000,00 do 15.000,00 kuna i za trgovca – operatora elektroničkih komunikacija od 10.000,00 do 100.000,00 kuna. ZZP2014 nije povećavao novčane iznose sankcija, no dodatno odvađa trgovce kao pravne osobe i trgovce kao fizičke osobe.

U aktualni ZZP transponirana je Direktiva (EU) 2019/2161 koja u uvodnoj izjavi objašnjava da države članice imaju različito uređenje za sankcije kao i visine novčanih kazni te radi daljnjeg usklađenja uvodi kriterije za određivanje sankcija.³³ Zbog toga se u ZZP prvi put uvodi pravilo o izboru vrste i mjere kazne. Međutim, navedeno rješenje primjenjuje se na sve prekršaje u zakonu, a ne samo na one situacije za koje je to zamišljeno Direktivom (EU) 2019/2161.³⁴

Sedmi dio ZZP-a sadržava prekršajne odredbe (članci 149. – 153.) kojima se osim pravila o izboru vrste i mjere kazne uvode i prekršaji kojima je nanesena šteta kolektivnim interesima i pravima potrošača za koje se mogu izreći i znatno više novčane kazne, kao i specifičan način određivanja novčane kazne.³⁵ Za prekršaje kojima nije nanesena šteta kolektivnim interesima potrošača predvi-

³¹ Recital 57 preambule i članak 24., stavak 1. Direktive 2011/83/EU.

³² ZZP2007 je kao počinitelja pojmovno određivao samo fizičku osobu (dakle, bez navođenja pojma trgovac), dok ZZP2014 to ponovno precizira kao i ZZP2003 i navodi da je riječ o trgovcu – fizičkoj osobi. ZZP2104 jedinstveno definira pojam trgovca ne čineći pritom razliku radi li se o pravnoj ili fizičkoj osobi (članak 5., t. 26 ZZP2014, isto i čl. 3. ZZP2007). Radi više razjašnjenja o pojmu trgovac, vidi: Bilić, A., *Trgovac, poduzetnik i trgovački ugovori*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 72, br. 1-2, 2022., str. 641 – 672, vidi koji su kriteriji za određivanje kada bi neka fizička osoba mogla biti trgovac u presudi Suda od 4. listopada 2018., Kamenova, C-105/17, EU:C:2018:808.

³³ O tome vidi više: Vukušić, Kanceljak, *op. cit.* u bilj. 4, str. 66 i dalje.

³⁴ Naime, ideja Direktive 2019/2161 jest izmijeniti tek nekoliko direktiva. Drugim riječima, novo pravilo se u ZZP-u primjenjuje na sve situacije neovisno o tome proizlaze li nacionalna pravila iz tih direktiva određenih Direktivom 2019/2161 ili ne proizlaze. O takvoj proširenoj harmonizaciji vidi, *ibid.*

³⁵ Vidi članak 150. ZZP-a. Time je provedeno usklađenje s Uredbom (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 (SL L 345, 27. 12. 2017., str. 1.). Vidi više: Durovic, M.,

đene su novčane kazne na gotovo jednak način kao što je bilo prema ZZP2014 uz jednu iznimku. Gornja granica novčane kazne za pravne osobe – trgovce povišena je na 200.000,00 kuna. Također, u odnosu na ZZP2014 iste osobe određene su kao počinitelji prekršaja.

Osim toga, primjećuje se i promjena kruga počinitelja prekršaja, odnosno sužavanje, pa potom i proširenje osoba koje su počinitelji. Do toga je došlo zbog toga što su neke nove direktive transponirane u Zakone o zaštiti potrošača koje prije nisu bile na snazi, dok su neke odvojene iz tog propisa i transponirane kroz druge zakone.³⁶ Ono što je bila konstanta jest odvajanje rangova visina novčanih kazni za osobe na različitim stupnjevima odgovornosti (pravna osoba trgovac, odgovorna osoba u pravnoj osobi i trgovac fizička osoba). Uočavaju se promjene u visini novčane kazne, i to posebice u dijelu odgovornosti pravnih osoba trgovaca kod kojih se gornja granica povećava na 200.000,00 kuna te fizičkih osoba koja je prema ZZP2003 bila 300,00 kuna dok je sada od 5000,00 do 15.000,00 kuna. Također, ono što se može primijetiti jest da su se mijenjale materijalnopravne norme koje uređuju prekršaje. Zbog toga što su zakoni mijenjani mnogo puta, kako bi se transponirale razne direktive i njihove izmjene kojima se mijenjalo potrošačko pravo, pa tako i povrede, nesvrhovito je uspoređivati koliko je prekršaja bilo nakon svake izmjene i dopune zakona. Usporedbe radi, ZZP2003 sadržavao je okvirno oko 59 prekršaja, dok aktualni ZZP sadržava oko 105.

3. ANALIZA PRVOSTUPANJSKIH PRESUDA PREKRŠAJNIH SUDOVA

3.1. Općenito o analizi prvostupanjskih presuda

U svrhu provođenja istraživanja u ovome su radu korištene isključivo presude prvostupanjskih sudova, odnosno općinskih prekršajnih sudova i prekršajnih odjela općinskih sudova. Nekoliko je ključnih razloga zbog kojih su odabrane

Editorial: Bright Future for EU Consumer Law, Journal of European Consumer and Market Law, vol. 8, br. 6, 2019., str. 217 – 218.

³⁶ Na primjer, zaštita potrošača kao i provedba zaštite potrošača kod potrošačkog kreditiranja bila je uređena kroz ZZP2003 (odredbe o potrošačkom zajmu, članci 56. – 71. ZZP2003). Transponiranjem Direktive 2008/48/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ (SL L 133/66, str. 66 – 92) ta se zaštita pruža kroz Zakon o potrošačkom kreditiranju (Narodne novine, br. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015, 52/2016, 128/2022, 156/2023).

presude prvostupajskih sudova. U bazama za pretragu presuda³⁷ koje su dostupne javnosti veći je broj presuda tih sudova u odnosu na presude Visokog prekršajnog suda. Nadalje, odluke prvostupajskih sudova daju bolji uvid u rad inspektorata koji je u pokrenutom predmetu već poduzeo radnje važne za tijek prekršajnog postupka ili je donio odluku o povredi prava potrošača, odnosno o tome je li ostvareno biće prekršajnog djela. To omogućuje analizu korelacije između kvalifikacije djela od strane inspektorata i stajališta sudova, odnosno ishoda postupaka. Također, prvostupajski sud je taj koji provodi dokazni postupak i putem obrazloženja prvostupajskih presuda dobiva se bolji uvid u analizu dokaza i logiku rasuđivanja sudaca nego u presudama po žalbi.

Prikupljeno je i obrađeno ukupno 189 presuda u kojima su prvostupajski sudovi odlučivali na temelju Zakona o zaštiti potrošača u vremenskom razdoblju od 2014. godine zaključno s 2024. godinom. U tom kontekstu analizirano je 59 odluka iz 2024., 27 odluka iz 2023., 20 odluka iz 2022., 17 odluka iz 2021., sedam odluka iz 2020., jedna odluka iz 2019., 19 odluka iz 2018., 27 odluka iz 2017., devet odluka iz 2016., dvije odluke iz 2015. te jedna odluka iz 2014. godine.³⁸

Tablica 1. Broj analiziranih prekršajnih presuda po godinama

Godina	Broj presuda
2024.	59
2023.	27
2022.	20
2021.	17
2020.	7
2019.	1
2018.	19
2017.	27
2016.	9
2015.	2
2014.	1
Ukupno	189

³⁷ U svrhu pisanja rada prikupljene su presude putem tražilice Vrhovnog suda (<https://odluke.sudovi.hr/>) i portala Ius-info (<https://www.iusinfo.hr/>) te osobno putem odvjetničkih ureda.

³⁸ Vidljivo je da ne postoji razmjer u broju odluka s obzirom na godine, što predstavlja najveće ograničenje ovog istraživanja, čega su autorice svjesne. Razlog tomu je ograničena dostupnost uvida u sve odluke koje su zaista donesene jer one nisu dostupne putem baza u kojima se obavljala pretraga. Također je potrebno napomenuti da za analizu presuda nisu uzete u razmatranje one presude u kojima je utvrđeno da je došlo do zastare prekršajnog progona. Takvih je presuda bilo ukupno 34 u vremenskom razdoblju od 2014. do 2024.

Također, obrađene su presude prekršajnih sudova, odnosno prekršajnih odjela općinskih sudova iz sveukupno 28 gradova. Najviše je obrađenih presuda Prekršajnog suda u Zagrebu (27,5 %) dok iza njega prema broju presuda slijede Prekršajni sud u Splitu (21,6 %) i prekršajni odjel Općinskog suda u Rijeci (11,6 %). Tablica 2. daje detaljniji uvid u analizirane presude prema gradovima.

Tablica 2. Broj analiziranih prekršajnih presuda po gradovima

Grad	Broj analiziranih presuda
Bjelovar	2
Crikvenica	2
Čakovec	7
Đakovo	1
Karlovac	2
Koprivnica	3
Krk	1
Kutina	2
Makarska	2
Metković	3
Novi Zagreb	7
Osijek	4
Pazin	3
Pula	7
Rijeka	22
Sesvete	1
Sisak	3
Slavonski Brod	3
Šibenik	1
Split	41
Varaždin	2
Velika Gorica	1
Virovitica	1
Vinkovci	2
Vukovar	9
Zadar	4
Zagreb	52
Zlatar	1

Sve presude su detaljno analizirane kako bi se odgovorilo na istraživačka pitanja i cilj koji su postavljeni u uvodu rada. Kako je prvi dio rada pokazao da provedba zaštite potrošača uključuje i rad inspektorata, prvo istraživačko pitanje proizašlo je iz takve podjele nadležnosti. Polazi se od toga da rad

prvostupanjskih prekršajnih sudova ovisi o radu inspektorata te ujedno i o odlukama koje oni donose. Iako postoji više aspekata kroz koje je moguće promatrati odnose između rada tržišnih inspektora i prekršajnih sudaca, autorice se najprije fokusiraju na pravilnost kvalifikacije prekršaja od strane inspektora. To se pitanje sužava na detaljnu analizu onih odluka u kojima je bila riječ o agresivnim nepoštenim poslovnim praksama. Zbog toga je prvo istraživačko pitanje je li državni inspektorat pravilno primjenjivao odredbe koje uređuju agresivne poslovne prakse u slučajevima povećanja cijena zbog prelaska na euro u predmetima iz 2023. i 2024. godine. Također, prvi dio rada pokazao je kako su u zakone o zaštiti potrošača transponirane različite direktive kojima je uređena zaštita potrošača. Kako je ZZP "europski zakon" jer je njegov osnovni cilj u nomotehničkom smislu bio transponiranje raznih direktiva EU-a kojima se pruža zaštita potrošača, drugo je istraživačko pitanje: "U kojoj mjeri hrvatski prekršajni suci tumače nacionalno pravo u duhu europskog prava u odlukama u kojima se štite potrošači?" Na kraju analize, a kako ovaj broj presuda daje dobar uvid u stvarno stanje povreda potrošačkih prava pred prvostupanjskim prekršajnim sudovima, potrebno je usredotočiti se na posljednji istraživački cilj. Zbog toga će se u posljednjem djelu rada objasniti koje su najzastupljenije povrede potrošačkih prava.

3.2. Odnos prekršajnih sudova i rada inspektorata – pravilnost kvalifikacije djela

Prva važna postavka istraživanja proizlazi iz toga da je rad inspektora ključan za rad prekršajnih sudova jer o njihovu saznanju o prekršajnom djelu i pravnoj kvalifikaciji prekršaja ovisi daljnje postupanje i provođenje prekršajnog postupka. U istraživanju se polazi od toga da bi broj presuda u kojima je prekršajni sud potvrdio stajalište inspektorata i donio presudu u kojoj se utvrđuje krivnja okrivljenika mogao uputiti na pravilnu kvalifikaciju djela kao prekršaja. Odnosno, ako je bila riječ o podnošenju optužnog prijedloga, to bi upućivalo na opravdanost njegova podnošenja i pravilnog postupanja inspektorata. Zbog toga se u analizi presuda promatrao broj presuda u kojima se okrivljenik proglašava krivim prema članku 183. PZ-a u odnosu na presude u kojima se okrivljenik oslobađa od optužbe prema članku 182. PZ-a.³⁹ Ovdje je također napravljena analiza po godinama koja je prikazana u Tablici 3.

³⁹ Vidi više: Veić, Gluščić, *op. cit.* u bilj. 25, str. 194 i 195.

Tablica 3. Prikaz presuda po godinama uz naznaku broja predmeta u kojima je donesena presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim i presuda u kojima je okrivljenik oslobođen optužbe

Godina, broj presuda	Okrivljenik proglašen krivim (183. PZ-a)	Okrivljenik oslobođen od optužbe (182. PZ-a)
2014. (n = 1)	1	0
2015. (n = 2)	2	0
2016. (n = 9)	6	3
2017. (n = 27)	25	2
2018. (n = 19)	14	5
2019. (n = 1)	1	0
2020. (n = 7)	5	2
2021. (n = 17)	11	6
2022. (n = 20)	19	1
2023. (n = 27)	11	16
2024. (n = 59)	20	39
Ukupno	115	74

Analizirane presude u svim godinama osim u 2023. i 2024. pokazuju da postoji veći broj presuda u kojima je okrivljenik proglašen krivim u odnosu na one presude u kojima je oslobođen od optužbe. U razdoblju od 2014. do 2022. (n = 103) bilo je samo 18 % oslobađajućih presuda, dok je u razdoblju od 2023. do 2024. (n = 86) oslobađajućih presuda bilo čak 63 %.⁴⁰ Takvi rezultati analize mogli bi potencijalno upućivati na neopravdano opterećenje prekršajnih sudova nastalo postupanjem tržišnih inspektora jer se radilo u situacijama u kojima su prekršajni sudovi utvrdili da nije počinjeno prekršajno djelo, a u prethodnom postupku pred inspektoratom se smatralo suprotno. To je bio jasan indikator za potrebom detaljnije analize presuda iz 2023. i 2024. godine. Detaljna analiza pokazala je da se u predmetima u kojima su donesene oslobađajuće odluke radilo o agresivnim poslovnim praksama.

⁴⁰ Prema statističkim podacima dobivenima od Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, a koji se temelje podacima koje su suci unijeli u informacijski sustav eSpis za članak 149., stavak 49. kojim se uređuje prekršaj za nepoštene poslovne prakse podatci također upućuju na isti problem. U 2024. godini je prema navedenom članku bilo 107 osuđujućih presuda i čak 144 oslobađajuće presude.

3.2.1. Agresivna poslovna praksa u presudama prvostupanijskih prekršajnih sudova iz 2023. i 2024. godine

Analizom presuda iz 2023. i 2024. godine uočen je porast predmeta u kojima se odlučivalo o prekršaju prema članku 149. stavku 1., točki 49. ZZP-a, a prema kojem se novčana kazna može odrediti zbog korištenja prakse koja je nepoštena u smislu članaka 34. do 40. ZZP-a. Konkretno, u tim predmetima odlučivalo se je li ponašanje okrivljenika agresivna poslovna praksa prema članku 38. ZZP-a, a u skladu s pravnom kvalifikacijom ponašanja okrivljenika od strane inspektorata.

Tablica 4. Prikaz analize predmeta u kojima je prekršajni sud odlučivao o postojanju agresivne poslovne prakse

Godina (n = ukupan broj predmeta analiziranih u toj godini)	Broj predmeta s agresivnom poslovnom praksom	Okrivljenik proglašen krivim	Okrivljenik oslobođen od optužbe
2023. (n = 27)	17	3	14
2024. (n = 59)	35	6	29
Ukupno (n = 86)	52	9	43

Iz navedenih se podataka može zaključiti da je tijekom 2023. godine bilo 62,9 %, a tijekom 2024. godine 59,3 % predmeta pred prekršajnim sudovima u kojima se odlučivalo o tome je li postupanje okrivljenika agresivna poslovna praksa ili nije. Ako promatramo predmete kroz presude koje su donesene, zaključujemo da je 2023. godine bilo 82,3 % presuda u kojima su okrivljenici oslobođeni od optužbe, dok je takvih presuda u 2024. bilo 82,5 %. Time ujedno vidimo da se podaci za te godine gotovo ne razlikuju. U odnosu na ostale analizirane godine taj je broj u očitom odstupanju jer u tim godinama postoji samo jedna odluka u kojoj je utvrđena krivnja trgovca za postupanje koje je kvalificirano kao agresivna poslovna praksa.⁴¹

Kako bi se dao bolji uvid u objašnjenje nastale situacije, potrebno je krenuti od pravne kvalifikacije prekršaja prema inspektoratu, odnosno od aktivnosti koje su prethodile pravnoj kvalifikaciji. Početkom siječnja 2023. godine Državni inspektorat je, prema danim službenim izjavama, pojačao nadzor kako bi utvrdio postoje li neopravdana povećanja cijena robe i usluga do kojih je došlo zbog konverzije kune u euro⁴² koja je provedena na temelju Zakona o uvođenju

⁴¹ Presuda Općinskog suda u Novom Zagrebu od 27. travnja 2022., Pp-2494/21-13.

⁴² O tome vidi više u medijima: Lider: Državni inspektorat utvrdio rast cijena neposredno prije uvođenja eura (<https://lidermedia.hr/biznis-i-politika/>)

eura kao službene valute (dalje: Zakon o uvođenju eura).⁴³ Prema podacima koji su dostupni o radu Državnog inspektorata nije uočeno da je broj inspekcijskih nadzora u pogledu nadležnosti tržišnih inspektora bio znatno veći tijekom 2023. godine u odnosu na 2024., 2022., 2021. Međutim, došlo je do povećanja broja optužnih prijedloga, odnosno broja prekršajnih naloga tijekom 2023. godine, a detaljni prikaz u tom dijelu pokazan je u Tablici 5.

Tablica 5. Usporedba rada tržišnih inspektora u razdoblju od 2022. do 2024. godine

Rad tržišne inspekcije	Broj inspekcijskih nadzora	Broj utvrđenih povreda	Broj optužnih prijedloga (postotak u odnosu na broj inspekcijskih nadzora)	Broj prekršajnih naloga (postotak u odnosu na broj inspekcijskih nadzora)
2021.	12 687	-	-	-
2022.	14 352	4233	523 (3,6 %)	679 (4,7 %)
2023.	12 629	4306	898 (7,1 %)	1024 (8,1 %)
2024.	12 675	3907	616 (4,8 %)	1001 (7,8 %)
Ukupno	52 343	12 446	2037	2704

Izvor: Izvještaji Državnog inspektorata⁴⁴

drzavni-inspektorat-utvrdio-rast-cijena-neposredno-prije-uvodenja-eura-148064, pristupljeno 20. 3. 2025.); IUS-INFO: DIRH u pojačanim inspekcijama utvrdio porast cijena uslijed uvođenja eura (<https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/dirh-u-pojacanim-inspekcijama-utvrdio-porast-cijena-uslijed-uvo%C4%91jenja-eura-53521>, pristupljeno 20. 3. 2025.) i na službenim mrežnim stranicama Državnog inspektorata: Inspekcije DIRH-a utvrdile niz slučajeva porasta cijena roba i usluga neposredno prije uvođenja eura kao službene valute u RH (<https://inspektorat.gov.hr/vijesti/inspekcije-dirh-a-utvrdile-niz-slucajeva-porasta-cijena-roba-i-usluga-neposredno-prije-uvodjenja-eura-kao-sluzbene-valute-u-rh/587>, pristupljeno 20.3. 2025.); Inspekcije DIRH-a, tržišna i turistička, obavljaju pojačane inspekcijske nadzore u skladu sa Zaključkom Vlade RH (<https://dirh.gov.hr/vijesti/inspekcije-dirh-a-trzisna-i-turisticka-obavljaju-pojacane-inspekcijske-nadzore-sukladno-zakljucku-vlade-rh/588>, pristupljeno 20. 3. 2025.).

U inspekcijskim nadzorima nad provođenjem Zakona o euru sudjelovale su tržišna, turistička i inspekcija rada Državnog inspektorata.

⁴³ Narodne novine, br. 57/2022, 88/2022.

⁴⁴ Tablica je rađena na temelju izvještaja koji su dostupni na službenim stranicama Državnog inspektorata. Izvještaji iz prethodnih godina ne sadržavaju usporedive informacije. Izvještaji su dostupni na mrežnoj stranici: <https://inspektorat.gov.hr/>

Osim toga, ni u radu turističkih inspektora, u pogledu kojih se također tvrdilo da je pojačan nadzor, nije vidljiv povećan broj nadzora, ali se prema podacima za 2024. godinu primjećuje znatan porast broja naplaćenih kazni na mjestu izvršenja prekršaja, dok podaci za 2023. godinu pokazuju povećanje broja prekršajnih naloga u odnosu na prethodnu godinu, ali opet ne i u odnosu na 2024. godinu. Ovaj je podatak izdvojen samo u svrhu provjere informacije u pogledu stvarnog povećanja nadzora u relevantnoj fazi prelaska na euro, ali je unatoč tomu detaljno pokazan u Tablici 6.

Tablica 6. Usporedba rada turističkih inspektora u razdoblju od 2022. do 2024. godine

Rad turističke inspekcije	Broj inspeksijskih nadzora	Broj utvrđenih povreda	Broj optužnih prijedloga (postotak u odnosu na broj inspeksijskih nadzora)	Broj prekršajnih naloga (postotak u odnosu na broj inspeksijskih nadzora)	Broj naplaćenih kazni na mjestu izvršenja prekršaja
2021.	9942	-	-	-	
2022.	9999	1712	525 (5,2 %)	125 (1,2 %)	834
2023.	8082	1790	344 (4,2 %)	285 (3,5 %)	1004
2024.	7574	2684	349 (4,6 %)	482 (6,3 %)	2057
Ukupno	35 597	6186	1218	892	3895

Izvor: Izvještaji Državnog inspektorata⁴⁵

Jedan od ciljeva provođenja inspeksijskih nadzora bio je zaštititi potrošače od povećanja cijena do kojih je došlo zbog preračunavanja iz kune u euro ili zaokruživanjem cijena. Naime, Zakon o uvođenju eura je, *inter alia*, uređivao i načelo zaštite potrošača kojim se željelo osigurati da potrošači zbog preračunavanja cijena iz kune u euro ili njihovim zaokruživanjem ne smiju biti dovedeni u financijski nepovoljniji položaj zbog uvođenja eura.⁴⁶

pristup-informacijama/planovi-i-izvjesca/planovi-i-izvjesca-284/284, pristupljeno: 21. 3. 2025.

⁴⁵ Za podatke iz tablice vidi prethodnu bilješku.

⁴⁶ Tako: članak 7., stavak 2. Zakona o euru.

Nadležni inspektori⁴⁷ podnosili su optužne prijedloge ili izdavali prekršajne naloge u kojima su navodili da su okrivljenici neopravdano povećali cijene proizvoda ili usluga zbog uvođenja eura, čime su potrošače doveli u nepovoljniji financijski položaj. Uz to su uz naznaku proizvoda ili usluge navodili novu i staru cijenu ili samo povećanje u postotcima u odnosu na staru cijenu, odnosno cijenu koja je bila potkraj prosinca 2022. u odnosu na cijenu koja je bila tijekom nadzora u siječnju 2023. godine. Pritom su navodili da su se okrivljenici zbog toga koristili agresivnim poslovnim praksama, odnosno počinili prekršaj iz članka 149. stavka 1., točke 49. ZZP-a, a ovisno o okrivljeniku i prema stavcima 2. ili 3. članka 149. ZZP-a. Na temelju takvih činjeničnih opisa ovlaštenih tužitelja prekršajni sudovi su bili ovlašteni i dužni odlučivati je li zaista riječ o agresivnoj poslovnoj praksi ili nije.⁴⁸

Kada je riječ o odlučivanju prekršajnih sudova, potrebno je istaknuti da je člankom 179. stavkom 3. PZ-a određeno je da se “presuda može odnositi samo na osobu protiv koje je podnesen optužni prijedlog i proveden postupak i samo na djelo iz podnesenog ili na raspravi izmijenjenog ili proširenog optužnog prijedloga”. Dodatno tomu, sudovi nisu vezani prijedlogom tužitelja o pravnoj kvalifikaciji prekršaja.⁴⁹

Međutim, u radu inspektorata problem nije bio opis činjeničnog stanja, već upravo pravna kvalifikacija takvog ponašanja. Osnovni cilj inspektora bio je provesti nadzor nad provođenjem odredaba Zakona o uvođenju eura. Zakon o uvođenju eura sadržava prekršajne odredbe⁵⁰ za povrede predviđene tim zakonom. Međutim, nijedna od tih odredaba o prekršajima ne može se povezati s prethodno opisanim djelom.⁵¹ Drugim riječima, u Zakonu o uvođenju eura ne

⁴⁷ Iz obrazloženja presuda vidljivo je da su kao ovlašteni tužitelji bili navedeni Državni inspektorat, ispostava u određenom gradu ili Sektor/Služba za nadzor trgovine, usluga i zaštite potrošača te Služba nadzora neregistriranog obavljanja trgovine i usluga.

⁴⁸ O važnosti preciznosti opisa i mogućim prekoračenjima vidi: Vlainić, Ž., *Položaj ovlaštenog tužitelja kao stranke u prekršajnom postupku*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 12, br. 2, 2005., str. 471.

⁴⁹ Tako: članak 179., stavak 4. PZ-a.

⁵⁰ Vidi članke 87. i 88. Zakona o uvođenju eura.

⁵¹ U tom su se smislu neki općinski sudovi (na primjer Općinski sud u Šibeniku, Pp-1030/2023, presuda od 07. 1. 2025., Općinski sud u Zadru, presuda od 4. rujna 2024., Pp-2087/2023) pozivali na presudu Visokog prekršajnog suda od 29. veljače 2024., Ppž-3050/2023 naglašavajući da “u činjeničnom opisu mora biti opisana poslovna praksa koju navodno primjenjuje okrivljenik te moraju biti naznačena obilježja koja tu poslovnu praksu čine nepoštenom”. U trenutku pisanja rada dio odluka u kojima su okrivljenici proglašeni krivima još nije bio pravomoćan. Od šest odluka u kojima je utvrđena krivnja, samo su četiri pravomoćne, dok su dvije

postoji prekršaj za opisano djelo. Doduše, inspektori nisu smatrali da je povrijeđena neka odredba Zakona o uvođenju eura, već ZZP-a.

Stoga je ključno raspraviti radi li se u navedenom slučaju zaista o agresivnoj poslovnoj praksi. Uređenje nepoštenih poslovnih praksi proizlazi iz ZZP-a (članci 32. – 42.) i tim je odredbama transponirana Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi. Riječ je o zasebnom načinu zaštite potrošača primjenjivom na širok raspon poslovnih praksi trgovaca prema potrošačima.⁵² Taj posebni mehanizam zaštite potrošača služi kao sigurnosna mreža za razna postupanja trgovaca prema potrošačima koja bi, ako su nepoštena prema nekom od postavljenih kriterija, trebala biti zabranjena. Agresivne poslovne prakse jedna su od kategorija mogućih nepoštenih poslovnih praksi. Pojmovno uređenje nepoštenih poslovnih praksi ima tri kategorije: (1) crnu listu (prakse koje su uvijek nepošteno)⁵³, (2) zavaravajuće i agresivne poslovne prakse⁵⁴ pod uvjetom da su utjecale ili mogle utjecati na prosječnog potrošača da donese odluku o kupnji i (3) prakse koje su nepošteno prema tzv. općoj klauzuli.⁵⁵ Prema posljednjoj kategoriji određivanja pojma nepoštenih poslovnih praksi potrebno je prema dvije dodatne pretpostavke procijeniti je li praksa nepoštena, i to: (a) je li trgovac postupao protivno zahtjevima profesionalne pažnje i (b) da poslovna praksa “u smislu određenog proizvoda, bitno utječe ili je vjerojatno da će bitno utjecati na ekonomsko ponašanje prosječnog potrošača kojemu je takva praksa namijenjena ili do kojega ona dopire odnosno prosječnog člana određene skupine potrošača na koju je ta praksa usmjerena”.⁵⁶

trenutačno u postupku pred Visokom prekršajnim sudom (Presuda iz Varaždina od 20. 6. 2024, Pp-634/2023 i iz Slavenskog Broda od 4. 9. 2023., Pp- 232/2023; dan provjere informacija: 06. 3. 2025.).

⁵² Vidi više: Stuyck, J.; Terryn, E.; Van Dyck, T., *Confidence through Fairness – The New Directive on Unfair Business-to-Consumer Commercial Practices in the Internal Market*, *Common Market Law Review*, vol. 43, br. 1, 2006., str. 109 – 112; Mišćenić E.; Mamilović I., *Nepoštena poslovna praksa u hrvatskome pravnom sustavu: uređenje i provedba*, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. X, br. 1, 2019., str. 273 – 299.

⁵³ Članci 37. i 40. ZZP-a. Promatrati zajedno s člankom 5., stavkom 5. (odnosno Prilogom 1) Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi.

⁵⁴ Članci 35., 36. i 38. ZZP-a. Tim su odredbama postavljene dvije manje “opće klauzule” kojima se postavlja opća zabrana takvih poslovnih praksi trgovaca prema potrošačima, a koje su ujedno u praksi i najčešće. Vidi više u recitalu 13. Preambule Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi.

⁵⁵ Micklitz, H.-W., *The general clause on unfair practices*, u: Howells, G.; Micklitz, H.; Wilhelmsson, T. (ur.), *European Fair Trading Law – The Unfair Commercial Practices Directive*, Ashgate, London, 2006., str. 113.

⁵⁶ Članak 34., stavak 1. ZZP-a.

Pojam agresivne poslovne prakse proizlazi iz članka 38. ZZP-a koji uređuje da se “poslovna praksa smatra agresivnom ako u konkretnom slučaju, uzimajući u obzir sva obilježja i okolnosti slučaja korištenjem uznemiravanja, prisile, uključujući fizičku silu ili prijetnju te nedopušten utjecaj, u bitnoj mjeri umanjuje ili je vjerojatno da će umanjiti slobodu izbora ili postupanja prosječnog potrošača u vezi s proizvodom te ga time navede ili je vjerojatno da će ga navesti da donese odluku o kupnji koju inače ne bi donio”.⁵⁷ Dakle, riječ je o takvim poslovnim praksama koje uskraćivanjem ili potpunim sužavanjem odnosno narušavanjem slobode izbora prosječnog potrošača oko donošenja odluke o kupnji stvaraju potpuni disbalans u odnosu između trgovca i potrošača. Dakle, upitno je jesu li prosječni hrvatski potrošači koji su kupovali proizvode ili plaćali usluge početkom siječnja 2023. godine, kada su cijene očigledno bile (nešto) povećane, stavljeni tom promjenom cijena u situaciju da zaista nisu imali slobodu izbora ili da im je ta sloboda izbora bila nečime ograničena. Potrebno je najprije zamisliti prosječnog potrošača koji je “u razumnoj mjeri obaviješten, pažljiv i oprezan”⁵⁸ u fazi donošenja odluke o kupnji. Ako se na primjer radi o odabiru nekog pića u ugostiteljskom objektu, za očekivati je da ugostitelj ima istaknute proizvode koje prodaje uz navođenje cijene.⁵⁹ Prema tome, prosječni potrošač mogao se informirati o cijenama te ujedno donijeti odluku koja je za njega ekonomski razumna. U tom smislu, njegova volja pri donošenju odluke nije bila ugrožena. Mogli bismo čak i reći da je odluka potrošača bila samostalna i slobodna. Drugim riječima, trgovac se nije koristio ni uznemiravanjem ni prisilom kao ni nedopuštenim utjecajem, a upravo je njegovo ponašanje ključno da bi se poslovna praksa okarakterizirala kao agresivna poslovna praksa.⁶⁰ Činjenica jest da su se cijene povećale te da je to utjecalo na financijsku situaciju potrošača, no zbog toga nije bila ugrožena slobodna volja potrošača. Ima li takvo postupanje trgovaca neke druge pravne posljedice, nije tema ovoga rada.

⁵⁷ Ovu odredbu prigodom tumačenja treba sagledavati paralelno s člankom 39. ZZP-a koji detaljnije uređuje uznemiravanje, prisilu i nedopušten utjecaj.

⁵⁸ Tako: recital 18 preambule Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi. O konceptu prosječnog potrošača vidi: Duivenvoorde, B. B., *The Consumer Benchmarks in the Unfair Commercial Practices Directive*, Springer, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2015., str. 1, 20, i dr.; Tamm, M., §1 *Verbraucherschutz und Privatautonomie*, u: Tamm, M.; Tonner, K.; Brönneke, T. (ur.), *Verbraucherrecht*, 3. izdanje, Nomos, Baden-Baden, 2020., str. 21 – 23.

⁵⁹ Takva obveza trgovaca proizlazi iz članka 7., stavka 1. ZZP-a koji uređuje da “trgovac mora jasno, vidljivo i čitljivo istaknuti iznos maloprodajne cijene i cijene za jedinicu mjere proizvoda koju pruža”.

⁶⁰ O procjenjivanju radi li se o agresivnoj poslovnoj praksi vidi presudu Suda od 12. lipnja 2019., C-628/17 - Orange Polska, ECLI: ECLI:EU:C:2019:480, t. 28, 31, 35.

3.3. Tumačenja prekršajnih sudova u duhu europskoga prava

Ako već smatramo ZZP “europskim zakonom”, bilo je korisno istražiti u kojoj mjeri prekršajni sudovi prigodom svojih tumačenja uzimaju u obzir direktive transponirane u ZZP na način da ih spominju u svojim obrazloženjima ili pak tumače norme nacionalnog prava pozivajući se na direktive ili presude Suda EU-a, kao i na standarde, kriterije i testove koji su sadržani u tim direktivama ili presudama Suda EU-a. Cilj je bio utvrditi u kojoj mjeri prekršajni suci imaju svijest da su ujedno na neki način i europski suci.

Potrebno je najprije objasniti da prekršajni suci nisu nekim nacionalnim propisom obvezni svoja obrazloženja temeljiti na izvorima europskog prava. Također, izostanak tumačenja u skladu s izvorima europskoga prava ne mora nužno značiti da je sud donio pogrešnu odluku, odnosno, činjenica da sudovi nisu citirali europske izvore ne mora nužno značiti da je izostalo tumačenje u skladu s direktivom. Međutim, kada prekršajni sudovi, kao i drugi sudovi (ili tijela koja odlučuju o zaštiti potrošača) u Republici Hrvatskoj odlučuju na temelju nacionalnih normi kojima su transponirane europske direktive, trebali bi odlučivati u skladu s ciljevima, standardima i testovima koji proizlaze iz takvih izvora. To proizlazi iz načela prava Europske unije i presuda Europskog suda.⁶¹ Jedno od tih načela jest i načelo lojalne suradnje.⁶² Prema članku 4., stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji “na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ”. Načelo lojalne suradnje obvezuje države članice da poduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale provedbu prava Europske unije i ispunile obveze koje proizlaze iz Ugovora, pri čemu su dužne surađivati s institucijama Unije u dobroj vjeri. Takva je obveza posebice važna za tijela koja provode europsko pravo, a to su u smislu provedbe odredaba ZZP-a i prekršajni sudovi.⁶³ Dodatno tomu, iz načela lojalnosti⁶⁴, a kroz praksu suda proizlazi i

⁶¹ Na primjer vidi presudu suda EU-a od 13. studenoga 1990., C-106/89, Marleasing, ECLI:EU:C:1990:395 u kojoj sud EU-a u izreci presude ističe da su nacionalni sudovi dužni tumačiti svoje nacionalno pravo u svjetlu teksta i svrhe te direktive. Više odluka vidi: Temple Lang, J., *Basic Principles of European Law applying to National Courts*, Svensk Juristtidning, vol. 2, 2011., str. 129 – 169.

⁶² Vidi članak 4., stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji, SL EU, C 202/47, 7. 6. 2016. (dalje u tekstu Ugovor). O načelu vidi više: Klamert, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014. O povezanosti načela lojalne suradnje i tumačenju nacionalnih sudova vidi: *ibid.*, str. 71.

⁶³ Vidi više: Ivančan, A.; Petrić, D., *Are Croatian Courts Prepared for the Interpretive Obligation?*, Review of Central and East European law, vol. 44, br. 4, 2019., str. 493 – 526.

⁶⁴ Ujedno i iz načela neizravnog učinak. *Ibid.* str. 497.

načelo usklađenog tumačenja⁶⁵ iz kojeg proizlazi obveza nacionalnih sudova država članica da pri donošenju odluka tumače svoje nacionalno pravo u skladu s pravom Europske unije.⁶⁶ Time se želi osigurati postizanje onog učinka norme koji bi se ostvario da se norma primjenjuje izravno.⁶⁷ Ujedno, time se ostvaruje da sva tijela i sudovi država članica koji sudjeluju u zaštiti potrošača pružaju potrošačima ujednačenu razinu zaštite.

Kako bi se dao odgovor na postavljeno istraživačko pitanje o tome u kojoj mjeri sudovi tumače nacionalno pravo u duhu europskoga prava, u svim je analiziranim presudama provjereno pozivaju li se sudovi na neke odredbe direktive, ili na direktive općenito, odnosno presude suda EU-a te jesu li sudovi obrazložili svoje odluke prema standardima i testovima koji su postavljeni na europskoj razini. U tu svrhu su detaljno pročitana obrazloženja presuda, posebice dijelovi u kojima se obrazlaže je li neko ponašanje okrivljenika prekršajno djelo. Također je napravljen pregled po godinama uz informaciju o broju analiziranih presuda za tu godinu, koji ujedno pokazuje je li se sud u obrazloženju pozivao na direktivu ili tumačio nacionalno pravo u skladu s ciljevima direktive ili nije.

Tablica 7. Prikaz broja predmeta u kojima se sud poziva ili tumači nacionalno pravo pozivajući se na europsko prema godinama obuhvaćenima u istraživanju⁶⁸

Godina, broj presuda	Da	Ne
2014. (n = 1)	0	1
2015. (n = 2)	0	2
2016. (n = 9)	0	9
2017. (n = 27)	0	27
2018. (n = 19)	0	19
2019. (n = 1)	0	1
2020. (n = 7)	0	7
2021. (n = 17)	0	17
2022. (n = 20)	1	19
2023. (n = 27)	2	25
2024. (n = 59)	15	44
Ukupno (n = 189)	18	171

⁶⁵ Tako: Čapeta, T., *Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prije članstva u EU*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 5, 2006., str. 1463.

⁶⁶ U tom smislu, a s aspekta potrošačkog prava vidi recentniju presudu suda EU-a od 9. travnja 2024., C-582/21, Profi Credit Polska, ECLI:EU:C:2024:282 (vidjeti i presude na koje su sud poziva u tom predmetu).

⁶⁷ Ivančan, Petrić, *op. cit.* u bilj. 65, str. 497.

⁶⁸ Izvor: prikaz dobivenih podataka u analizi koju su provele autorice.

Istraživanje je pokazalo da se suci prekršajnih sudova nisu sve do 2022. godine u svojim odlukama referirali na europsko pravo. Odmak u rezultatima čine presude iz 2024. u kojima se suci prekršajnih sudova u primjeni ZZP-a referiraju na europsko pravo u čak 15 presuda, što čini 25,4 % predmeta, a u presudama iz 2023. godine u 7,4 % presuda (dvije presude). Prije toga, a zbog prethodno objašnjenog skoka u svezi s tumačenjem presuda koji se dogodio u 2024. godini, bilo je potrebno napraviti detaljniju analizu tih 15 presuda. Uočeno je da u 13 od 15 presuda sudovi svoje tumačenje temelje na Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi, pri čemu je u jednom predmetu sud tumačio pojam zavaravajuće poslovne prakse dok je u ostalih 12 tumačio pojam agresivne poslovne prakse. Također, pojam agresivne poslovne prakse tumačen je u svezi s povećanjem cijena nakon prelaska na euro. Drugo, sudovi su se u sedam predmeta pozivali i na presude suda EU-a, ali i u dva predmeta i na Smjernice za tumačenje i primjenu Direktive 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu (dalje u tekstu: Smjernice za Direktivu o nepoštenim poslovnim praksama).⁶⁹ U onim predmetima u kojima su se sudovi pozivali samo na Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi uočeno je samo citiranje odredaba Direktive koje su kao takve transponirane u ZZP. Zbog toga takvo tumačenje na prvi pogled jest u duhu europskoga prava, ali time se ne daje nikakva dodana vrijednost u obrazloženju. To bi bilo moguće tako da su suci svoja obrazloženja "obogatili" dijelovima iz uvodne izjave Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi.

Analizom presuda u kojima su prekršajni sudovi odlučivali o agresivnoj poslovnoj praksi uočeno je da su sudovi svoje tumačenje temeljili na odredbama

⁶⁹ SL. C 526/1, 29. 12. 2021. Vidi presudu Općinskog suda u Vukovaru, Pp-199/2023 od 6. veljače 2023. u kojoj je obrazloženje obuhvatilo Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi, ali i Presudu EU suda od 19. listopada 2017. Europamur Alimentación, C-295/16, ECLI:EU:C:2017:782. Ista presuda citirana je i u drugim presudama, i to na primjer u odluci Općinskog prekršajnog suda u Splitu, Pp-1574/2023 od 9. rujna 2024. U tom predmetu, u t. 13 presude sud je naveo sljedeće: "Za istaknuti je da je sud Europske unije u predmetu C-295/16 od 19. listopada 2017. presudio da Direktiva uvodi potpuno usklađivanje pravila o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnih subjekata prema potrošačima i da države članice stoga ne mogu usvojiti, kao što se izričito predviđa člankom 4. Direktive, strože mjere od onih koje su predviđene Direktivom, čak ni u svrhu osiguranja više razine zaštite potrošača." Izvorno, riječ je o točki 39 presude Europamur Alimentación. Međutim, u navedenom predmetu nije bilo riječi o agresivnoj poslovnoj praksi koja se obrazlagala u presudi. U prvotno navedenoj presudi Općinskog suda u Vukovaru sud se pozvao na presudu suda EU-a od 12. lipnja 2019., C-628/17 - Orange Polska, ECLI:EU:C:2019:480 u kojem se zaista radilo o agresivnoj poslovnoj praksi. Isto vidi i u Presudi Općinskog suda u Vukovaru od 23. srpnja 2024., Pp-933/2023.

Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi kako bi argumentirali da nije riječ o agresivnoj poslovnoj praksi. U tim su predmetima sudovi (dijelom) postupali u skladu s načelom usklađenog tumačenja. Međutim, u postupanju prekršajnih sudova pronalazimo drugi problem. Argumentacija prekršajnih sudova zaustavljala se na tvrdnji da nije riječ o agresivnoj poslovnoj praksi. Tu pravna argumentacija nije trebala zastati. Naime, kada sudovi i tijela koja odlučuju je li neka poslovna praksa trgovca usmjerena prema potrošaču nepoštena ili nije, postoji obveza provođenja testa nepoštenosti.⁷⁰ Test ima tri koraka. Prvo sud utvrđuje je li ponašanje trgovca neka od nepoštenih poslovnih praksi s crne liste jer su te poslovne prakse uvijek nepoštene. Ako nije, procjenjuje se radi li se o zavaravajućoj ili agresivnoj poslovnoj praksi. U tom su dijelu testa nepoštenosti zastali prekršajni sudovi te su propustili procijeniti je li praksa trgovaca bila nepoštena prema tzv. općoj klauzuli. To znači da su prekršajni sudovi “zaboravili” na treći korak testa nepoštenosti, odnosno nisu procijenili je li ponašanje trgovca nepošteno prema općoj klauzuli, odnosno je li takvo ponašanje trgovca protivno profesionalnoj pažnji te je li bitno utjecalo ili je vjerojatno da je bitno utjecalo na ekonomsko ponašanje prosječnog potrošača kojemu je takva praksa namijenjena ili do kojega je ona dopirala, odnosno prosječnog člana određene skupine potrošača na koju je ta praksa usmjerena.⁷¹

4. NAJZASTUPLJENIJE POVREDE POTROŠAČKIH PRAVA PREMA PRAKSI PREKRŠAJNIH SUDOVA

Kako bi se utvrdilo koje su povrede prema odlukama prvostupanjskih prekršajnih sudova najzastupljenije, analizirane su one presude u kojima je sud okrivljenika (ili okrivljenike) proglasio krivima. Od ukupnog broja svih analiziranih presuda (n = 189), ukupno je 115 presuda u kojima je utvrđena krivnja. To čini 60,8 % ukupnog broja presuda. Međutim, kako je u prethodnom dijelu rada objašnjeno da povećanje cijena samo zbog prelaska na euro nije agresivna nepoštena poslova praksa, takve su presude izuzete iz daljnje analize. Zbog toga se učestalost povreda analizirala prema podacima iz 106 presuda. Potrebno je

⁷⁰ Stuyck, Terry, Van Dyck, *op. cit.* u bilj. 52; Durović, M., *European law on unfair commercial practices and contract law*, Hart Publishing, Oxford, 2016., str. 12 – 13. Vidi i mišljenje nezavisne odvjetnice Verice Trstenjak od 21. listopada 2008., C-261/07 i C-299/07, VTB-VAB, ECLI:EU:C:2008:581, t. 79.

⁷¹ O toj se problematici već pisalo prije: Kanceljak, I., *Application of the assessment procedure for unfair commercial practices in consumer contracts in the decisions of Croatian misdemeanour courts*, u: *Building Resilient Society (Book of Proceedings)*, 120th ESD Conference, Varaždin Development and Entrepreneurship Agency, Varaždin, 2024., str. 123 – 135.

napomenuti da broj presuda ne odgovara broju utvrđenih povreda jer je u nekim presudama utvrđena krivnja i za više od jedne povrede.

Prema provedenoj analizi moguće je izdvojiti *pet najzastupljenijih povreda potrošačkih prava*, i to prema kriteriju učestalosti ponavljanja povreda. U prvome redu riječ je o nepoštenim poslovnim praksama, i to zavaravajućim poslovnim praksama.⁷² Potom slijede povrede potrošačkih prava u odnosu na pravo potrošača na prigovor. Na trećem su mjestu povrede nastale u vezi s isticanjem cijena. Zatim slijede povrede prava potrošača zbog neispunjenja obveze isporuke proizvoda u roku⁷³ te odbijanja povrata uplaćene cijene u takvim situacijama. U zanemarivom broju situacija bilo je riječi o odbijanju povrata zbog ostvarenja prava na odustanak kod sklapanja ugovora na daljinu.⁷⁴ Na kraju, ističu se i povrede prava potrošača koji “su se upisali u registar potrošača koji ne žele primati pozive i/ili poruke u okviru promidžbe i/ili prodaje putem telefona”⁷⁵, a takvi su im pozivi bili upućeni.

Kada je riječ o povredama koje su uočene u digitalnom okruženju, potrebno je napomenuti da je takvih povreda uočeno u samo 8,4 % presuda od ukupnog broja presuda u kojima je utvrđena krivnja.⁷⁶ Ovaj podatak posebice zabrinjava, pogotovo s obzirom na to da su hrvatski potrošači, baš kao i potrošači drugih država članica EU-a, izloženi raznim povredama potrošačkih prava upravo u digitalnom okruženju. Studija *Pravednost u digitalnoj domeni – provjera primjerenosti prava EU-a o zaštiti potrošača (Digital fairness – fitness check)* pokazuje da je jedan od razloga neučinkovitosti zaštite potrošača u digitalnom okruženju nezadovoljavajuća i neučinkovita provedba zaštite potrošača.⁷⁷ Mogli bismo reći da

⁷² Te su odluke detaljnije analizirane i rezultati analize objašnjeni su u ovome radu u poglavlju 4.1. Zavaravajuće nepoštene poslovne prakse.

⁷³ Rok za ispunjenje ugovora o kupoprodaji je 30 dana od dana sklapanja ugovora (članak 48. ZZP-a, prekršaj prema članku 149., t. 54 ZZP-a; članak 44. ZZP2014, članak 138., stavak 1., t. 48 ZZP2014).

⁷⁴ Vidi o posljedicama jednostranog raskida ugovora (pravo na odustanak) prema članku 82. ZZP-a prekršaj prema članku 149., t. 73, i t. 74 ZZP-a.

⁷⁵ Članak 12., stavak 1. ZZP-a.

⁷⁶ Izuzev nepoštenih poslovnih praksi koje će biti objašnjene naknadno, samo su dvije odluke vezane uz povrede potrošača kod sklapanja ugovora na daljinu, i to jedna kao povreda obveze trgovca u pogledu predugovornih informacija potrošača i jedna povreda trgovca zbog neispunjenja u roku.

⁷⁷ Studija Europske komisije, *Pravednost u digitalnoj domeni – provjera primjerenosti prava EU-a o zaštiti potrošača (Digital fairness – fitness check on EU consumer law)*, op. cit. u bilj. 10, str. 48 – 50. Neki od tih problema su ograničeni financijski i ljudski resursi, a koji su prepoznati u Izvješću komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Uredbe (EU) 2017/2394 Europskog parlamenta i Vijeća o suradnji između nacionalnih

je u praksi prekršajnih sudova ključan razlog manjeg broja takvih predmeta u korelaciji s otkrivenim povredama od strane inspektorata. Naime, upravo na inspektorat pada "teret" prepoznavanja takvih povreda. Provedbeni program Državnog inspektorata za razdoblje 2025. – 2028. prepoznaje te probleme i razvojne potrebe jačanja administrativnih kapaciteta kako bi se osigurala viša razina zaštite potrošača.⁷⁸ U nastavku rada potrebno je osvrnuti se na dvije najzastupljenije povrede prava potrošača.

4.1. Zavaravajuće nepoštene poslovne prakse

Zavaravajuće poslovne prakse su, kao i agresivne, jedna od kategorija nepoštenih poslovnih praksi.⁷⁹ Razlikuju se zavaravajuće radnje i zavaravajuća propuštanja. Zavaravajuće radnje su poslovne prakse trgovaca koje sadržavaju netočne informacije ili pak točne informacije koje s obzirom na cjelokupno predstavljanje zavaravaju ili je vjerojatno da će zavarati prosječnog potrošača u pogledu neke okolnosti koja je od značaja za odluku potrošača.⁸⁰ S druge pak strane zavaravajuća propuštanja su takve prakse koje u "konkretnom slučaju, uzimajući u obzir sva obilježja i okolnosti slučaja, kao i ograničenja konkretnog sredstva komunikacije, ne sadržavaju važne obavijesti koje su, ovisno o kontekstu, potrebne prosječnom potrošaču kako bi mogao donijeti odluku o kupnji utemeljenu na potpunijoj obavijesti".⁸¹

Da bi takve poslovne prakse trgovaca bile nepoštena poslovna praksa te time i zabranjena, potrebno je ispunjenje još jedne pretpostavke. Takva poslovna praksa treba biti u uzročnoj vezi s potrošačevom odlukom o poslu (kupnji).⁸²

tijela odgovornih za izvršavanje propisâ o zaštiti potrošača, COM/2024/311 final, od 25. 7. 2024., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:52024DC0311>, pristupljeno: 25. 3. 2025.

⁷⁸ Državni inspektorat, *Provedbeni program Državnog inspektorata za razdoblje 2025. – 2028.*, studeni 2024., dostupno na: <https://dirh.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Provedbeni-program-Drzavnog-inspektorata-za-razdoblje-2025-2028.pdf>, str. 20, pristupljeno 26. 3. 2025.

⁷⁹ Članak 34., stavak 4., članci 35. i 36. ZZZP-a. Vidi više: Mišćenić, Mamilović, *op. cit.* u bilj. 52, str. 282 i dalje; Howells, G.; Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T., *Rethinking EU Consumer Law*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2018., str. 63 – 66.

⁸⁰ Vidi: članak 35., stavci 1. i 2. ZZZP-a.

⁸¹ Vidi: članak 36., stavak 1. ZZZP-a.

⁸² Naš ZZZP (članak 4., t. 14) rabi pojam "odluka o kupnji" dok Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi (članak 2., (k)) rabi pojam "odluka o poslu". Iz toga proizlazi da

Odnosno, ona mora biti takva da ga navodi ili je vjerojatno da će ga navesti da donese odluku o poslu koju inače ne bi donio. Pojam “odluke o poslu” potrebno je široko tumačiti te to ne mora biti isključivo odluka o poslu u pogledu kojeg je trgovac zavarao potrošača.⁸³ Iz analiziranih presuda može se zaključiti da je uglavnom bila riječ o sklapanju ugovora o kupoprodaji, dok se drugi ugovori pojavljuju rijetko (na primjer ugovor o posredovanju u prometu nekretnina). Također, sudovi su u svojim obrazloženjima objašnjavali da je zavaravajuća metoda utjecala ili mogla utjecati na donošenje odluke prosječnog potrošača. Prekršajni sudovi nisu uvijek štitali konkretnog potrošača, nego su na temelju utvrđenih nepravilnosti u radu trgovaca od strane inspektora tumačili da su one kao zavaravajuće poslovne prakse utjecale ili vjerojatno mogle utjecati na odluku kupaca. Također, ni u odlukama o zavaravajućim poslovnim praksama suci se ne koriste testom nepoštenosti.

Analiza je pokazala da su se u svim godinama za koje je provedeno istraživanje, a u kojima postoji dovoljno reprezentativan uzorak, trgovci koristili zavaravajućim poslovnim praksama. Trend korištenja takvih praksi prema godinama uz prikaz broja presuda u kojima je utvrđena krivnja prikazan je u Tablici 8.

Tablica 8. Broj predmeta u kojima je utvrđena zavaravajuća poslovna praksa prema godinama

Godina	2014. (n = 1)	2015. (n = 2)	2016. (n = 6)	2017. (n = 25)	2018. (n = 14)
Broj povreda	0	0	2	7	2
2019. (n = 1)	2020. (n = 5)	2021. (n = 11)	2022. (n = 19)	2023. (n = 8)	2024. (n=15)
0	5	7	6	8	10

Prema dobivenim podacima, zaključuje se da je u 44,3 % svih analiziranih presuda u kojima je utvrđena krivnja bila riječ o zavaravajućim poslovnim prak-

je naš zakonodavac suzio područje primjene što nije u skladu s ciljevima direktive. Vidi: Peifer, K.-N.; Obergfell, E. I., *UWG § 5 Irreführende geschäftliche Handlungen*, u: Fezer, K.-H.; Büscher, W.; Obergfell, E. I. (ur.), *Lauterkeitsrecht: UWG*, 3. izdanje, C. H. Beck, München, 2016., svezak 2, Rn. 178f. Nacionalni bi sudovi trebali tumačiti odluku potrošača o kupnji kao odluku o sklapanju bilo kojeg pravnog posla, a ne samo ugovora o kupoprodaji.

⁸³ To na primjer može biti i odluka o odlasku u trgovinu. O tome vidi više u presudi suda EU-a od 19. prosinca 2013., C-281/12 - Trento Sviluppo i Centrale Adriatica, ECLI:EU:C:2013:859, t. 36. O testu odluke o poslu vidi više: Smjernice za Direktivu o nepoštenim poslovnim praksama, *op. cit.* u bilj. 49, str. 30 – 32.

sama. Od svih predmeta u kojima se radilo o zavaravajućoj poslovnoj praksi, u samo 14,8 % predmeta su zavaravajuće nepoštene poslovne prakse bile otkrivene u digitalnom okruženju. Povrede potrošačkih prava koje su se dogodile u digitalnom okruženju, a koje su uglavnom bile vezane samo uz sklapanje ugovora na daljinu⁸⁴, ne razlikuju se od onih povreda koje su se dogodile kod klasičnog sklapanja ugovora ili sklapanja ugovora izvan poslovnih prostorija. To pokazuje da mnoge druge zavaravajuće poslovne prakse⁸⁵ s kojima su potrošači u EU-u suočeni još nisu sankcionirane (ili otkrivene od strane inspektorata) u Republici Hrvatskoj, barem prema podacima dobivenima iz uvida u odluke prvostupajnskih prekršajnih sudova.

Potrošači su prema analizi najviše bili zavaravani u pogledu cijene proizvoda i u pogledu postojanja određene pogodnosti u odnosu na cijenu. Tu je najčešće bilo riječi o isticanju cijena i informiranju o sniženjima koja su bila lažna.⁸⁶ Potrošači su bili zavaravani i oko njihovih prava, i to često u pogledu prava koja imaju s osnove materijalnih nedostataka.⁸⁷ Također, dobivali su zavaravajuće informacije o proizvodima i njihovu zemljopisnom podrijetlu.⁸⁸ Od zavaravajućih poslovnih praksi koje su uvijek nepoštene (crna lista), trgovci se koriste, prema pretraženim presudama, samo jednom. Riječ je o postupcima "označavanja proizvoda oznakama 'gratis', 'besplatno', 'bez naknade' ili sličnim oznakama ako potrošač mora za taj proizvod platiti bilo koji iznos različit od nužnih troškova odgovaranja na poslovnu praksu, troškova dostave ili primitka proizvoda".⁸⁹

⁸⁴ Tu se misli na zavaravajuće poslovne prakse poput rangiranja proizvoda (članak 36., stavak 5., t. 2 ZZZP-a) ili lažnih recenzija (članak 36., stavak 5., t. 3 ZZZP-a te zavaravajuće poslovne prakse *influcnera* (prema npr. članku 37., t. 23; vidi više o marketingu utjecajnih osoba (*influcnera*): Smjernice za Direktivu o nepoštenim poslovnim praksama, str. 97 i dr.). Vidi više o tome: Europska komisija, *Consumer Conditions Scoreboard*, 2025., dostupno na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/key-consumer-data_en, pristupljeno: 30. 3. 2025., str. 17, 18.

⁸⁵ Jedan od primjera za to su i tamni obrasci kao i prethodno spomenute prakse *influcnera*. Općenito o tom problemu i povredama potrošača u digitalnom okruženju vidi: Goanta, C.; De Gregorio, G.; Spanakis, G., *Consumer Protection and Digital Vulnerabilities: Common and Diverging Paths*, u: Crea, C.; De Franceschi, A. (ur.), *The New Shapes of Digital Vulnerability in European Private Law*, Nomos, Baden-Baden, 2024., str. 31 – 52.

⁸⁶ Članak 35., stavak 2, t. 4 ZZZP-a.

⁸⁷ Članak 35., stavak 2, t. 7 ZZZP-a.

⁸⁸ Članak 35., stavak 2, t. 1 i 2 ZZZP-a.

⁸⁹ Članak 37., t. 21 ZZZP-a.

4.2. Prekršaji vezani uz pravo potrošača na prigovor

Potrebno je osvrnuti se i na povrede obveza trgovca u pogledu prava potrošača na podnošenje pisanog prigovora. Naime, prvi korak u ostvarenju potrošačkih prava jest podnošenje pisanog prigovora trgovcu. To je ujedno i nužan korak u ostvarenju potrošačkih prava. Naime, člankom 142 ZZP-a⁹⁰ uređeno je da će nadležni inspektori postupati po predstavkama potrošača tek nakon što su se potrošači prvotno putem prigovora obratili trgovcu. Od ukupnog broja analiziranih presuda u kojima je utvrđena krivnja, pravo na prigovor potrošača povrijeđeno je u 17,9 % presuda. Međutim, učestalost takvih povreda se u posljednjih pet godina smanjila što pokazuje i Tablica 9.⁹¹

Tablica 9. Broj povreda potrošačkih prava na podnošenje prigovora

Godina	2014. (n = 1)	2015. (n = 2)	2016. (n = 6)	2017. (n = 25)	2018. (n = 14)
Broj odluka	0	1	4	7	2
2019. (n = 1)	2020. (n = 5)	2021. (n = 11)	2022. (n = 19)	2023. (n = 8)	2024. (n = 15)
1	0	1	1	1	1

Kada je riječ o povredama vezanima uz pravo na prigovor, potrebno je istaknuti tri ključna problema koji su primijećeni u presudama u kojima je utvrđena krivnja, i to prema učestalosti ponavljanja. Prvo, trgovci nisu u roku od 15 dana od dana zaprimanja prigovora odgovarali na prigovore.⁹² Drugo, trgovci nisu u svojim poslovnim prostorijama jasno, vidljivo i čitljivo isticali obavijest o načinu podnošenja pisanog prigovora.⁹³ Treće, trgovci nisu omogućavali potrošačima podnošenje pisanog prigovora.

⁹⁰ Tako i članak 135. ZZP2014.

⁹¹ Podatci za 2024. također upućuju na to da potrošači nisu imali problema s podnošenjem prava na prigovor kao i to da su kroz podnošenje prigovora uspjeli riješiti problem. Europska komisija, *Consumer Conditions Scoreboard, 2025., op. cit.* u fn 84, str 23.

⁹² Članak 10., stavak 6. ZZP-a. Članak 10., stavak 5. ZZP2014.

⁹³ Članak 10., stavak 4. ZZP-a (tim je stavkom proširena obveza trgovca koji obavijest mora istaknuti i na mrežnoj stranici ako je uspostavljena, što nije bila obveza po ZZP2014). Članak 10., stavak 3. ZZP2014.

5. ZAKLJUČAK

Iako je uloga prekršajnih sudova tek jedan od mehanizama provedbe zaštite potrošača, analiza relevantnih odredaba Zakona o zaštiti potrošača i presuda općinskih prekršajnih sudova i prekršajnih odjela općinskih sudova otvorila je put donošenju nekoliko relevantnih zaključaka. Prije svega, rad državnog inspektorata i rad prekršajnih sudova ključan su i važan dio provedbe zaštite potrošača. Čak bi se moglo reći da učinkovitost takve zaštite više ovisi o radu inspektorata o čijem prepoznavanju povreda potrošačkih prava ovisi i sankcioniranje putem prekršaja. Također, o inspektorima ovisi primjena načela oportuniteta koja bi mogla smanjiti opterećenost sudova u onim situacijama kada su ispunjene pretpostavke za primjenu tog načela. S druge pak strane to znači da i pogrešne kvalifikacije prekršajnih djela, odnosno eventualno manjkavi činjenični opisi koji onemogućuju utvrđivanje svih okolnosti, a time i ispravnu pravnu kvalifikaciju prekršaja, mogu dovesti do opterećenja prekršajnih sudova. Jedan takav primjer otkriven je i analizom presuda.

U radu je izložena analiza presuda prvostupanjskih općinskih prekršajnih sudova i prekršajnih odjela prekršajnih sudova ($n = 189$), a koje su prikupljene za razdoblje od 2014. do 2024. godine i odnose se isključivo na povrede potrošačkih prava koje proizlaze iz zakona o zaštiti potrošača. Takva analiza dovela je do nekoliko ključnih zaključaka.

Prvo, analizom presuda uočeno je da su prekršajni sudovi samo tijekom 2023. i 2024. godine donosili više oslobađajućih presuda u odnosu na one u kojima su okrivljenici proglašavani krivima, i to čak u 63 % analiziranih presuda. U ostalim godinama obuhvaćenima istraživanjem uvijek je bilo manje odluka koje su bile oslobađajuće. Dakle, može se zaključiti da su samo tijekom te dvije godine inspektori zbog pogrešne kvalifikacije djela nepotrebno opteretili rad prekršajnih sudaca. Drugo, analiza je pokazala da su se sudovi tijekom 2024. godine u obrazloženjima presuda pozivali na europsko pravo u 25,4 % predmeta, 2023. godine u 7,4 % presuda, dok u ostalim godinama nisu pronađene takve odluke. Osim toga, primijećeno je da su suci uglavnom samo citirali odredbe Direktive, što nije dalo neku dodanu vrijednost tumačenjima u obrazloženjima presuda. To, naravno, ne mora značiti pogrešnu primjenu prava, ali u nekim segmentima može predstavljati problem, što je pokazalo daljnje istraživanje.

Detaljnija analiza odluka iz 2023. i 2024. godine s naglaskom na analizi onih odluka koje su bile oslobađajuće pokazala je da je riječ o predmetima u kojima se odlučivalo o tome je li agresivna poslovna praksa povećanje cijene do koje je došlo netom nakon prelaska na euro ili pak zaokruživanjem cijena. Autorice smatraju da nije bila riječ o agresivnim poslovnim praksama u skladu

s opisanim činjeničnim stanjem te se ne slažu s pravnom kvalifikacijom djela danom od inspektorata. Takvim je postupanjem inspektorata došlo do nepotrebne opterećenosti prekršajnih sudova. S jedne strane bi se moglo tvrditi da je riječ o propustu zakonodavca koji za takvo postupanje nije predvidio poseban prekršaj u Zakonu o uvođenju eura. S druge pak strane bi se moglo tvrditi da bi možda u nekim situacijama sudovi donijeli i drukčiju odluku da su se ispravno koristili testom nepoštenosti. Naime, u onim situacijama u kojima su utvrdili da nije riječ o agresivnim poslovnim praksama nedostaje obrazloženje je li navedeno postupanje trgovaca bilo nepošteno prema posljednjem koraku testa nepoštenosti. Dakle, sudovi su trebali obrazložiti jesu li ispunjene dvije pretpostavke (postupanje protivno profesionalnoj pažnji⁹⁴ i utjecaj prakse na odluku potrošača) prema općoj klauzuli iz članka 34. stavka 1. ZZP-a. U tom dijelu sudovi nisu obrazlagali svoje odluke u duhu europskoga prava.

Treće, analiza presuda prekršajnih sudova pokazala je da su najzastupljenije povrede potrošačkih prava zavaravajuće poslovne prakse, i to zavaravajuće radnje. Četvrto, analiza presuda pokazala je da je provedba zaštite potrošača u digitalnom okruženju veoma ograničena te da su te povrede sankcionirane tek u neznatnom broju slučajeva.

Sve to dovodi do zaključka da primjena Zakona o zaštiti potrošača i dalje ostaje izazov i inspektorima i sucima prekršajnih sudova. Jasno je da je taj zakon samo jedan od zakona koji inspektori i prekršajni suci primjenjuju u svom radu, no to ne može biti opravdanje manjkavosti u praksi. Stoga je potrebno promisliti o uvođenju promjena u rad tržišnih inspektora poput primjerice pojačanja administrativnih kapaciteta zapošljavanjem većeg broja inspektora te drugih zaposlenika koji imaju više znanja o modernim tehnologijama kako bi se otkrile povrede u digitalnom okruženju. Uz to rad pokazuje da je potrebno osigurati i pružiti dodatne edukacije o nepoštenim poslovnim praksama koje bi bile namijenjene inspektorima, sucima i trgovcima radi osiguranja veće razine zaštite potrošača. Također, činjenica da su najzastupljenije povrede prava potrošača upravo nepoštene poslovne prakse mogla bi biti pokazatelj za moguće povećanje gornje granice novčanih kazni koje su predviđene za nepoštene poslovne prakse kako bi se pojačala preventivna svrha kažnjavanja.

⁹⁴ Što se tiče kršenja profesionalne pažnje, moguće je da su u nekim slučajevima ispunjeni elementi nekih od gospodarskih kaznenih djela ili pak članka 255. KZ-a koji uređuje zavaravajuće oglašavanje. Vidjeti o elementima gospodarskih kaznenih djela u: Roksandić Vidlička, S., *Kaznena djela protiv gospodarstva*, u: Cvitanović, L. *et al.*, *Kazneno pravo, Posebni dio*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018., str. 349 – 390; Roksandić Vidlička, S.; Bilić, A., *Zlouporaba povjerenja u gospodarskom poslovanju s posebnim osvrtom na kaznenu odgovornost članova uprave*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 24, br. 2, 2018., str. 617 – 650.

LITERATURA

- Baretić, M., *Implementacija prava Europske zajednice o zaštiti potrošača u hrvatsko pravo*, Pravo u gospodarstvu, vol. 42, br. 4, 2003., str. 223 – 259.
- Baretić, M.; Petrović, S., *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law in Croatia*, u: Michlitz, H-W.; Saumier, G. (ur.), *Enforcement and Effectiveness of Consumer Law*, Springer, Cham, 2018., str. 203 – 226.
- Bilić, A., *Trgovac, poduzetnik i trgovački ugovori*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 72, br. 1-2, 2022., str. 641 – 672.
- Brenncke, M., *A Theory of Exploitation for Consumer Law: Online Choice Architectures, Dark Patterns, and Autonomy Violations*, Journal of Consumer Policy, vol. 47, 2024., str. 127 – 164.
- Čapeta, T., *Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prije članstva u EU*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 5, 2006., str. 1443 – 1494.
- Diklić, S., *Pokretanje i započinjanje prekršajnog postupka*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 9, br. 2, 2002., str. 437 – 454.
- Duivenvoorde, B. B., *The Consumer Benchmarks in the Unfair Commercial Practices Directive*, Springer, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2015.
- Durovic, M., *Editorial: Bright Future for EU Consumer Law*, Journal of European Consumer and Market Law, vol. 8, br. 6, 2019., str. 217 – 218.
- Durović, M., *European law on unfair commercial practices and contract law*, Hart Publishing, Oxford, 2016.
- Goanta, C.; De Gregorio, G.; Spanakis, G., *Consumer Protection and Digital Vulnerabilities: Common and Diverging Paths*, u: Crea, C.; De Franceschi, A. (ur.), *The New Shapes of Digital Vulnerability in European Private Law*, Nomos, Baden-Baden, 2024., str. 31 – 52.
- Horvat-Paliska, S., *Novi ustroj sudova u Republici Hrvatskoj*, Sveske za javno pravo, vol. 9, br. 34, 2018., str. 80 – 83.
- Howells, G.; Twigg-Flesner, C.; Wilhelmsson, T., *Rethinking EU Consumer Law*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2018.
- Ivančan, A.; Petrić, D., *Are Croatian Courts Prepared for the Interpretive Obligation?*, Review of Central and East European law, vol. 44, br. 4, 2019., str. 493 – 526.
- Josipović, T., *Enforcement Activity in Consumer Protection Regulation in Croatia*, Journal of Consumer Policy, vol. 36, br. 3, 2013., str. 287 – 314.
- Kanceljak, I., *Application of the assessment procedure for unfair commercial practices in consumer contracts in the decisions of Croatian misdemeanour courts*, u: *Building Resilient Society (Book of Proceedings), 120th ESD Conference*, Varaždin Development and Entrepreneurship Agency, Varaždin, 2024., str. 123 – 135.

- Klamert, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Micklitz, H.-W., *The general clause on unfair practices*, u: Howells, G.; Micklitz, H.; Wilhelmsson, T. (ur.), *European Fair Trading Law – The Unfair Commercial Practices Directive*, Ashgate, London, 2006., str. 83 – 122.
- Mišćenić, E., *Croatian Consumer Protection Law: From Legal Approximation to Legal Fragmentation (Part II)*, *Iuridica Toruniensia*, vol. 23, br. 2, 2019., str. 177 – 201.
- Mišćenić, E., *Information, Transparency and Fairness for Consumers in the Digital Environment*, u: Crea, C.; De Franceschi, A. (ur.), *The New Shapes of Digital Vulnerability in European Private Law*, Nomos, Baden-Baden, 2024., str. 89 – 125.
- Mišćenić, E., *Usklađivanje prava zaštite potrošača u Republici Hrvatskoj*, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. IV, br. 1, 2013., str. 145 – 176.
- Mišćenić, E.; Mamilović, I., *Nepoštena poslovna praksa u hrvatskome pravnom sustavu: uređenje i provedba*, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. X, br. 1, 2019., str. 273 – 299.
- Mišćenić, E.; Tereskiewicz, P., *Editorial: Towards a New Digital Fairness Act!*, *Journal of European Consumer and Market Law*, vol. 13, br. 6, 2024., str. 229 – 272.
- Novak Hrgović, K., *Gospodarski prekršaji*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 14, br. 2, 2007., str. 821 – 860.
- Peifer, K.-N.; Obergfell, E. I., *UWG § 5 Irreführende geschäftliche Handlungen*, u: Fezer, K.-H.; Büscher, W.; Obergfell, E. I. (ur.), *Lauterkeitsrecht: UWG*, 3. izdanje, C. H. Beck, München, 2016.
- Roksandić Vidlička, S., *Kaznena djela protiv gospodarstva*, u: Cvitanović, L. et al., *Kazneno pravo, Posebni dio*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018., str. 349 – 390.
- Roksandić Vidlička, S.; Bilić, A., *Zlouporaba povjerenja u gospodarskom poslovanju s posebnim osvrtom na kaznenu odgovornost članova uprave*, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, br. 2, 2018., str. 617 – 650.
- Staničić, F., *Uloga inspeksijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa*, *Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, vol. 13, br. 1-2, 2019., str. 61 – 74.
- Stuyck, J.; Terryn, E.; Van Dyck, T., *Confidence through Fairness – The New Directive on Unfair Business-to-Consumer Commercial Practices in the Internal Market*, *Common Market Law Review*, vol. 43, br. 1, 2006., str. 107 – 152.
- Tamm, M.: *§ 1 Verbraucherschutz und Privatautonomie*, u: Tamm, M.; Tonner, K.; Brönneke, T. (ur.), *Verbraucherrecht*, 3. izdanje, Nomos, Baden-Baden, 2020.
- Temple Lang, J., *Basic Principles of European Law applying to National Courts*, *Svensk Juristtidning*, vol. 2, 2011., str. 129 – 169.

- Turković, K. *et. al.*, Komentar Kaznenog zakona, Narodne novine, Zagreb, 2013.
- Veić, P.; Gluščić, S., *Prekršajno pravo – opći dio*, Narodne novine, Zagreb, 2013.
- Vlainić, Ž., *Položaj ovlaštenog tužitelja kao stranke u prekršajnom postupku*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 12, br. 2, 2005., str. 457 – 502.
- Vrbljanac, D., *Ugovori na daljinu i izvan poslovnih prostorija trgovca*, u: Miščenić, E. (ur.), *Europsko privatno pravo – posebni dio*, Školska knjiga, Zagreb, 2021., str. 184 – 227.
- Vukušić, I.; Kanceljak, I., *Određeni aspekti prekršajnoppravne zaštite potrošača*, Pravni vjesnik, vol. 40, no. 1, 2024., str. 55 – 76.

IZVORI

- Direktiva (EU) 2019/770 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga (Tekst značajan za EGP), SL L 136, 22. 5. 2019.
- 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), SL L 136, 22. 5. 2019.
- Direktiva 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2002. o trgovanju na daljinu financijskim uslugama koje su namijenjene potrošačima i o izmjeni Direktive Vijeća 90/619/EEZ i direktiva 97/7/EZ i 98/27/EZ, SL L 271, 9.10.2002.
- 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), SL L 149 11. 6. 2005.
- 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), SL L 33, 3. 2. 2009.
- Direktiva 2008/48/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ, SL L 133/66.
- Direktiva 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača (kodificirana verzija) (Tekst značajan za EGP), SL L 110, 1. 5. 2009.

- Direktiva 84/450/EEC koja se odnosila na približavanje zakona, pravila i upravnih propisa država članica koji se tiču zavaravajućeg oglašavanja, SL L 250, 19. 9. 1984.
- Direktiva 85/577/EEZ Vijeća od 20. prosinca 1985. za zaštitu potrošača u pogledu ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija, SL L 372, 31. 12. 1985.
- Direktiva 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 1997. o zaštiti potrošača s obzirom na sklapanje ugovora na daljinu, SL L 144, 4. 6.1997.
- Direktiva 98/27/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 1998. o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača, SL L 166, 11. 6. 1998.
- Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima (SL L 95, 21.4.1993.) i Direktiva 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima, SL L 080, 18. 3. 1998.
- 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), SL L 328, 18. 12. 2019.
- Direktiva 97/55/EC Europskog parlamenta i Vijeća o zavaravajućem i komparativnom oglašavanju, SL L 290, 23. 10. 1997.
- Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 114/2023, 36/2024.
- Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017, 118/2018, 114/2022.
- 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, SL L 345, 27. 12. 2017.
- Uredba (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. listopada 2004. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača, SL L 364, 09. 12. 2004.
- Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 67/2018, 21/2022.
- Zakon o državnom inspektoratu Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021, 67/2023, 155/2023.
- Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 76/1999.
- Zakon o nedopuštenom oglašavanju, Narodne novine, br. 43/2009.
- Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022, 145/2023, 155/2023.

Zakon o potrošačkom kreditiranju, Narodne novine, br. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015, 52/2016, 128/2022, 156/2023.

Zakon o zaštiti potrošača iz 2007. godine, Narodne novine, br. 79/2007, 125/2007, 79/2009, 89/2009, 75/2009, 133/2009, 78/2012, 56/2013, 41/2014.

Zakon o zaštiti potrošača iz 2014. godine, Narodne novine, br. 41/2014, 110/2015, 14/2019, 19/2022.

Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/2022, 59/2023.

Zakona o uvođenju eura kao službene valute, Narodne novine, br. 57/22, 88/22.

Presude Suda EU-a i mišljenje

Presuda EU suda od 13. studenog 1990., C-106/89, Marleasing, ECLI:EU:C:1990:395

Presuda EU suda od 19. prosinca 2013., C-281/12 - Trento Sviluppo i Centrale Adriatica, ECLI:EU:C:2013:859

Presuda EU suda od 19. listopada 2017. Europamur Alimentación, C-295/16, ECLI:EU:C:2017:782

Presuda EU suda od 12. lipnja 2019., C-628/17 - Orange Polska, ECLI:EU:C:2019:480

Presuda EU suda od 09. travnja 2024., C-582/21, Profi Credit Polska, ECLI:EU:C:2024:282

Mišljenje nezavisne odvjetnice Verice Trstenjak od 21. listopada 2008., C-261/07 i C-299/07, VTB-VAB, ECLI:EU:C:2008:581

Ostali izvori

Državni inspektorat, *Inspekcije DIRH-a utvrdile niz slučajeva porasta cijena roba i usluga neposredno prije uvođenja eura kao službene valute u RH*, dostupno na: <https://inspektorat.gov.hr/vijesti/inspekcije-dirh-a-utvrdile-niz-slucajeva-porasta-cijena-roba-i-usluga-neposredno-prije-uvodjenja-eura-kao-sluzbene-valute-u-rh/587>, pristupljeno 20. 3. 2025.

Državni inspektorat, *Inspekcije DIRH-a, tržišna i turistička, obavljaju pojačane inspeksijske nadzore sukladno Zaključku Vlade RH*, dostupno na: <https://dirh.gov.hr/vijesti/inspekcije-dirh-a-trzisna-i-turisticka-obavljaju-pojacane-inspekcijske-nadzore-sukladno-zakljucku-vlade-rh/588>, pristupljeno 20. 3. 2025.

Državni inspektorat, *Provedbeni program Državnog inspektorata za razdoblje 2025.-2028.*, studeni 2024., dostupno na: <https://dirh.gov.hr/UserDocsI->

mages/dokumenti/Provedbeni-program-Drzavnog-inspektorata-za-razdoblje-2025-2028.pdf.

Europska komisija, *Consumer Conditions Scoreboard*, 2025., dostupno na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/key-consumer-data_en.

IUS-INFO, *DIRH u pojačanim inspekcijama utvrdio porast cijena uslijed uvođenja eura* (<https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/dirh-u-pojacanim-inspekcijama-utvrdio-porast-cijena-uslijed-uvo%C4%91enja-eura-53521>).

Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Uredbe (EU) 2017/2394 Europskog parlamenta i Vijeća o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisa o zaštiti potrošača, COM/2024/311 final, od 25. 7. 2024., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:52024DC0311>.

Lider, *Državni inspektorat utvrdio rast cijena neposredno prije uvođenja eura* (<https://lidermedia.hr/biznis-i-politika/drzavni-inspektorat-utvrdio-rast-cijena-neposredno-prije-uvodenja-eura-148064>).

Studija Europske komisije, *Pravednost u digitalnoj domeni – provjera primjerenosti prava EU-a o zaštiti potrošača (Digital fairness – fitness check on EU consumer law)*, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law_en.

Summary

Ivana Kanceljak *

Sunčana Roksandić **

MISDEMEANOR PROTECTION OF CONSUMERS IN THE PRACTICE OF FIRST-INSTANCE COURTS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The authors analyse judgments of municipal misdemeanour courts and misdemeanour divisions of municipal courts which, following proceedings conducted before the inspectorate, adjudicate on infringements of consumer rights governed by the Consumer Protection Act. Through this empirical research, the paper provides insight into the practical realisation of this specific segment of consumer protection. The first part of the paper is dedicated to explaining legislative changes relating to inspection supervision and the regulation of misdemeanour provisions, from the entry into force of the first Consumer Protection Act in 2003 to the present day. The second part of the paper presents the results of an analysis of 189 judgments. The research reveals the existence of certain problems and shortcomings in the implementation of consumer protection. During 2023 and 2024, misdemeanour courts were unnecessarily burdened due to an increased number of cases involving aggressive commercial practices. Although the awareness of misdemeanour judges of the need to interpret the provisions of the Consumer Protection Act in line with the objectives of EU directives is increasing, it appears that the principle of consistent interpretation has not been fully satisfied, chiefly due to the failure to apply the unfairness test in cases of unfair commercial practices. In addition, the paper explains which infringements of consumer rights are most prevalent and the extent to which they are sanctioned in the digital environment.

Key words: consumer protection; misdemeanours; inspectorate; unfair commercial practice

* Ivana Kanceljak, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 3, 10 000 Zagreb; ivana.kanceljak@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0588-3573

** Sunčana Roksandić, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 3, 10 000 Zagreb; suncana.roksandic@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3523-6032