

Dr.sc. Davor Deren inovi \*  
Mr.sc. Miranda Gulišija\*\*  
Marta Dragičević Prtenjača, dipl.iur.\*\*\*

## NOVOSTI U MATERIJALNOPRAVNIM ODREDBAMA PREKRŠAJNOG ZAKONA

*U radu su analizirane neke od supstantivnih odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona iz ožujka 2013. godine koje autori smatraju najznačajnijim izmotrišta teorije i prakse prekršajnog prava. Radi se o odredbama kojima je redefiniran pojam prekršaja, reguliran pojam beznačajnog prekršaja, primjena prekršajnog zakonodavstva u prostoru, jedinstveni pojam zastare, isključenja koje mogu nastati u ovoj prekršajnoj postupka i utvrđivanje pravnog kontinuiteta. Ukazano je na prednosti i nedostatke izmijenjenih materijalnopravnih prekršajnih odredbi u Prekršajnom zakonu te na njihove implikacije u praksi. Aktualizirana je i problematika prenormiranosti u prekršajnom pravu s naglaskom na bagatelna ponašanja kažnjiva prema važećem prekršajnom zakonodavstvu (tzv. posebni dio materijalnog prekršajnog prava). Posebna pozornost je posvećena pitanju primjene prekršajnog prava Republike Hrvatske u prostoru mora poznatijem kao ZERP. U konačnici autori iznose svoja promišljanja o izmijenjenom konceptu instituta zastare.*

### 1. Uvod

Prekršajni zakon (dalje u tekstu: PZ) koji je usvojen u listopadu 2007. godine<sup>1</sup> dosad je prvi i jedini puta noveliran u proljeće 2013. godine.<sup>2</sup> U vrtlogu (pre)estih i ne uvijek opravdanih zakonodavnih intervencija u postojećim propisima, okolnost da je izvorni zakonski tekst „preživio“ bez izmjena gotovo šest godina, svakako se može smatrati rijetkom iznimkom. U „predškolskom“ stadiju svoje relativno stabilne egzistencije, PZ je tek povremeno dolazio pod lupu i to bilo izravno (npr. kroz zahtjev za ocjenu ustavnosti niza odredaba<sup>3</sup>) ili neizravno (npr. kroz postupke *Maresti protiv Hrvatske*<sup>4</sup> i *Tomasovi protiv Hrvatske*<sup>5</sup> pred Europskim sudom za ljudska prava). U obrazloženju uz konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama PZ iz veljače 2013. godine (dalje u tekstu: Obrazloženje) navedeno je da je potreba za zakonskim izmjenama „uvjetovana uočenim poteškoćama tijekom njegove primjene. Naime, iako je Zakon prvotno polučio dobre rezultate (smanjen je broj predmeta kod kojih je nastupila zastara prije okončanja postupka, uveden je institut

---

\*Dr.sc. Davor Deren inovi, redoviti profesor i predstojnik Katedre za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, redoviti član Akademije pravnih znanosti Hrvatske.

\*\*Mr.sc. Miranda Gulišija, sutkinja Prekršajnog suda u Splitu.

\*\*\* Marta Dragičević Prtenjača, dipl.iur., asistentica na Katedri za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

<sup>1</sup> Narodne novine 107/2007.

<sup>2</sup> Narodne novine 39/2013.

<sup>3</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4433/2007, (NN 77/2009).

<sup>4</sup> Case of *Maresti v. Croatia* (final 2009), Application no. 55759/07, dostupno na <http://hudoc.echr.coe.int>, (4.11.2013.).

<sup>5</sup> Case of *Tomasovi v. Croatia* (final 2012), Application no. 53785/09, dostupno na <http://hudoc.echr.coe.int>, (4.11.2013.).

obveznog prekršajnog naloga koji je doprinio ve o j u inkovitosti, došlo je do efikasnije primjene mjera za osiguranje prisutnosti okrivljenika u postupku i dr.) nije doprinio postizanju u inkovitosti i rastere enja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske te u inkovitosti izvršenja pravomo nih prekršajnih odluka.“

Jedan od uzroka takvog stanja zasigurno je i nedovoljna pažnja posve ena izu avanju etiologije problema prevelikog broja predmeta pred prekršajnim sudovima i nefunkcionalnosti prekršajnog sustava u cjelini. Uz postojanje prevelikog broja propisanih prekršaja što je, bez sumnje, ve dugi niz godina kroni ni problem hrvatskog prekršajnog prava i sudovanja, do opisanog je stanja dovela i tendencija ovlaštenih tužitelja da u inkovitost svog postupanja izražavaju statisti kim podacima o pokrenutim postupcima pred prekršajnim sudovima. Ustrajanje u ovakvom pristupu imalo je za posljedicu pokretanje znatnog broja postupaka zbog radnji i propusta koji, iako remete uredno odvijanje društvenih odnosa, u suštini ne ugrožavaju niti povrje uju kako javni poredak tako niti ostale vrijednosti koje se štite kroz sustav prekršajnog prava.

Predložene izmjene i dopune PZ mogu se podijeliti u tri skupine. U prvu skupinu ulaze one izmjene i dopune Zakona kojima e se smanjiti priliv predmeta na prekršajne sudove, posebno Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, te ubrzati i pojednostaviti prekršajni postupak. U drugu skupinu izmjena i dopuna Zakona ulaze one izmjene kojima e se pove ati stupanj naplate izre enihnov anih kazni odnosno ukupna izvršivost prekršajnih odluka, ime e se oja atikako generalna tako i specijalna prevencija i pove ati društvena disciplina i povjerenje gra ana u prekršajnopravno sankcioniranje. U tre u skupinu izmjena ulaze nomotehni ke dorade Zakona te odredbe kojima se provodi uskla enje s praksom prekršajnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, standardima izraženim u presudama Europskog suda za ljudska prava te dvjema Direktivama Vije a Europe broj 2010/64 od 20. listopada 2010. o pravu na tuma enje i prijevod u kaznenom postupku i broj: 2012/13/EU od 22. svibnja 2012. o pravu na informaciju u kaznenom postupku.<sup>6</sup> Novela PZ je vrlo opsežna i obuhva a 62 zakonska lanka od ega se nešto više od polovine odnosi na materijalnopravne odredbe. Ovim su radom katalogizirane i analizirane tek neke od tih odredaba koje su, prema shva anju autora ovoga rada, najzna ajnije iz motrišta teorije i prakse prekršajnog prava. Radi se o odredbama kojima je redefiniran pojam prekršaja, odredbama kojima je reguliran pojam bezna ajnog prekršaja, primjena prekršajnog zakonodavstva u prostoru, jedinstveni pojam zastare, isklju enje mogu nosti vo enja prekršajnog postupka i utvr ivanje pravnog kontinuiteta.

## **2. Redefiniranje i bagatelizacija prekršaja**

Izmijenjena definicija prekršaja i propisivanje instituta bezna ajnog prekršaja ulaze u prvu skupinu izmjena i dopuna PZ kojima je, prema rije ima predlagatelja, cilj „smanjivanje priljeva predmeta na prekršajne sudove, posebno Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, te ubrzavanje i pojednostavljenje prekršajnog postupka.“ Prema odredbi izmijenjenog lanka 1. PZ „Prekršaji i prekršajnopravne sankcije propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povre uje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajam ene i zaštite ene Ustavom Republike Hrvatske, me unarodnim pravom i zakonima ija zaštita nije mogu a bez prekršajnopravnog sankcioniranja, a njihova se zaštita ne ostvaruje

---

<sup>6</sup> Kona ni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, velja a 2013., str. 33.

kaznenopravnom prisilom.“ Podsje anja radi, dosad je prekršaj definiran kao radnja kojom se „povre uje javni poredak, društvena disciplina ili druge društvene vrijednosti koje nisu zaštite Kaznenim zakonom i drugim zakonima u kojima su propisana kaznena djela.“ U Obrazloženju uz Kona ni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama PZ navedeno je kako je definicija „sužena u odnosu na dosadašnju“ i to stoga što je ranija definicija dovela do „prenormiranosti prekršaja na na in da se svaka i najmanja povreda društvene discipline posebnim propisom propisivala kao prekršaj.“ Od sužavanja definicije prekršaja predlagatelj o ekuje da se „posebnim zakonima reducira broj prekršaja na samo ona ponašanja koja po stupnju povrede ili ugrožavanja zaštite enog dobra to doista i zaslužuju...smanjenje broja prekršajnih djela rezultirat e smanjenjem broja prekršajnih predmeta koja trenutno optere uju sudove i tijela koja vode prekršajne postupke.“

Bez obzira na razliku u sadržaju, **definicija prekršaja** ostala je negativna i supsidijarna u odnosu na kazneno djelo. Iz tog negativnog odre enja pojma prekršaja proizlazi da su prekršaji povrede onih vrijednosti koje nisu zaštite sustavom kaznenoga prava u užem smislu. Zbog nedostatnosti zakonske distinkcije pojma prekršaja<sup>7</sup> od pojma kaznenog djela, u znanosti kaznenoga prava raspravljani su brojni kriteriji razgrani enja ovih dviju vrsta kažnjivih radnji od kojih su neki pretežno kvalitativne, a neki kvantitativne naravi. Prema zastupnicima kvantitativnih teorija razlika izme u kaznenih djela i prekršaja nije u kvaliteti (sadržaju) zabranjene inidbe ili propusta ve u stupnju tj. intenzitetu povrede prava koja se tim kažnjivim radnjama ostvaruju. Prema *Feuerbachu* kazneno djelo predstavlja kršenje prava kao na ela koje postoji neovisno o postojanju zakona, dok je prekršaj obi no kršenje zakona iza kojega ne stoji na elo pravednosti ve državni interes zakonodavca. Postoji razlikovanje i prema kriteriju formalne odnosno materijalne protupravnosti. Kao povreda odnosno ugrožavanje pravnog dobra kazneno djelo u sebi sadrži materijalnu protupravnost, dok su prekršaji kao povrede tzv. gra anske discipline impliciraju samo formalnu protupravnost. Prema *Goldschmidtovoj* teoriji o upravnom kaznenom pravu (*Das Verwaltungsstrafrecht*) kaznena djela su kažnjive radnje koje prouzro uju stvarnu štetu jednom društvenom poretku (*damnum emergens*), dok su prekršaji propust prema tzv. javnoj blagajni (*lucrum cessans*). Prema *Mayersu* kaznena djela predstavljaju kršenje tzv. kulturnih normi, tj. odre enih religijskih, moralnih i konvencionalnih na ela koja su, radi zaštite najvažnijih pravnih dobara zajednice, preto ena u zakon. S druge strane prekršaji ne povrje uju kulturne ve obi ne zakonske norme koje svoju podlogu nemaju u navedenim izvorima.<sup>8</sup>

Izmjena zakonske definicije prekršaja u posljednjoj noveli PZ navodi na promišljanje je li uop e potrebno zakonski zasebno definirati pojam prekršaja ili se radi o anakronizmu? Naime, kod kaznenih djela od toga se odustalo s argumentom da je rije o reliktu prošlosti u

---

<sup>7</sup>Brojni hrvatski autori bavili su se problematikom definicije prekršaja i kvalitativnim te kvantitativnim diferenciranjem te vrste kažnjivih radnji od kaznenih djela kao i sustavnom analizom prekršajnog prava i sudovanja. Od radova upu ujemo na Horvati Ž., Novo prijestupovno i prekršajno pravo kao dio hrvatskog kaznenopravnog sustava, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 8(2001),1;str.5-20.; Josipovi L., Novi prekršajni i prijestupovni postupak: kreativna inovacija ili nedomišljen eksperiment: uvod za polemiku o zakonskom projektu, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 8(2001),1;str.343-352.; Getoš-Gulišija, Analiza pravnih lijekova u prekršajnom postupku s naglaskom na institutu obaveznog prekršajnog naloga u svjetlu sudske prakse i komparativnih europskih rješenja, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 18(2011),2;str.621-677.; Kova i A., Novo materijalno i postupovno prekršajno-prijestupovno zakonodavstvo kao dio novog kaznenog zakonodavstva, Aktualna pitanja novoga kaznenog zakonodavstva, Zagreb(2000);str.146-165.; Deren inovi D., O nekim novostima u materijalnom dijelu Nacrta zakona o prijestupima i prekršajima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 6(1999),2;str.461-486.

<sup>8</sup>Pravni leksikon, Zagreb, 2007.

kojoj je to bila logična posljedica s obzirom na specifičnosti društvenog i političkog uređenja države i uloge koju je kazneno zakonodavstvo imalo u takvoj državi političko-implementativnoga tipa.<sup>9</sup> Već inače suvremenih zakonodavstava ne sadrži autonomnu definiciju kaznenog djela s obzirom na shvaćanje da je ona ionako tek didaktična naravi, deklaratorna i bez pravnog sadržaja i smisla. Međutim, kada je riječ o prekršajima, situacija glede propisivanja sadržaja toga pojma bitno je drugačija. Naime, kod prekršaja, za razliku od kaznenih djela, se ne može govoriti niti o djelomičnoj kodifikaciji, a prekršaji se, osim zakonom, mogu propisati i nizom drugih propisa pa i podzakonskih zbog čega je iznimno važno propisati opću u odredbu koja ima karakter okvira za propisivanje radnji koje se smatraju prekršajima kako od strane zakonodavca tako i od strane ostalih tijela koja, ovisno o sustavu, imaju ovlast propisivati prekršaje iz svoje nadležnosti. Zbog toga već inače zakonodavstava i propisuju temeljne odrednice prekršaja odnosno sadržaj toga pojma. Tako, primjerice, prema slovenskom PZ prekršaj označava kršenje zakona, uredbe vlade, odluke samoupravne ili lokalne skupštine, koje je kao takvo određeno tim propisima i za koje je propisana sankcija (članak 6.).<sup>10</sup> U njemačkom prekršajnom zakonu (*Ordnungswidrigkeitengesetz*, dalje u tekstu: OWiG) prekršaj se smatra protupravnim ponašanjem koje zaslužuje prijekor i koje se kažnjava novčanom kaznom. Uvjet da bi netko bio kažnjen za prekršaj jest da su njegova obilježja propisana zakonom (to je specifičnost njemačkog zakonodavstva u odnosu na, primjerice, hrvatsko i slovensko koja dopuštaju da prekršaji budu propisani i ostalim propisima). Iznimno, djelo koje je kao prekršaj propisano zakonom može biti kažnjeno premda počinatelj nije postupao na način koji zaslužuje prijekor.<sup>11</sup> U francuskom kaznenom pravu postoji trodioba kažnjivih radnji na kaznena djela, prijestupe i prekršaje, a razlika između njih je u težini (*Les infractions pénales sont classées, suivant leur gravité, en crimes, délits et contraventions*), na način propisivanja (kaznena djela i prijestupi propisuju se zakonom, a prekršaji uredbama) i prema propisanoj sankciji. Za prekršaje su pridržane i najblaže sankcije pravnog poretka – najviše 3.000,00 EUR i to za tzv. prekršaje pete kategorije (usporedbe radi, za prekršaje prve kategorije, dakle za najlakše prekršaje najviša propisana kazna ne smije prijeći maksimum od 38 EUR). Međutim, za razliku od slovenskog i njemačkog zakonodavca, francuski se nije odlučio zasebno definirati pojam prekršaja, pa se o razlici te kažnjive radnje u odnosu na kaznena djela i prijestupe može posredno zaključiti iz netom spomenutih kriterija.<sup>12</sup>

Imajući u vidu ograničene mogućnosti otklanjanja sustavnih slabosti prekršajnog prava i sudovanja koje su nagomilane tijekom godina, valja razumjeti razloge kojima se predlagatelj rukovodio kad je utvrdio potrebu redefiniranja pojma prekršaja. Međutim, dvojbeno je da li je ukinjeno na pravi način i upitno je jesu li time polučeni očekivani efekti. Najprije nekoliko riječi o samoj definiciji. Sadržaj odredbe članka 1. PZ podrazumijeva da prekršajno pravo ima zaštitnu funkciju u odnosu na vrijednosti zaštićene ustavom i međunarodnim pravom što nije točno. Radi se o sustavima koji autonomno zaštićuju određene vrijednosti zbog čega nije potrebno aktivirati prekršajno zakonodavstvo kako bi se te vrijednosti dodatno zaštitile. Vrijednosti koje se zaštićuju ustavom i međunarodnim pravom predmetom su regulacije kaznenog prava u užem smislu (kroz propisivanje kaznenih djela i pripadajućih sankcija) na što opravdano ukazuje i Vrhovni sud koji ističe kako je nedvojbeno da u „pravnom sustavu Republike Hrvatske prekršaji u usporedbi s kaznenim djelima

<sup>9</sup>Damaška M., *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, Yale University Press, 1986.

<sup>10</sup>Zakon o prekršajima, Uradni list RS, št. 29/2011., dostupno na <http://www.uradni-list.si/>, (4.11.2013.).

<sup>11</sup>OWiG, dostupno na <http://dejure.org/gesetze/OWiG>, (4.11.2013.).

<sup>12</sup>Code pénal, Version consolidée au 13 octobre 2013, dostupno na <http://www.legifrance.gouv.fr>, (4.11.2013.).

predstavljaju manji stupanj povrede vrijednosti koje se njima štite, a te vrijednosti nisu osobne slobode i prava ovdje te druga prava i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i meunarodnim pravom koje su predmet zaštite kaznenopravnom prisilom usmjerenom prema ponašanjima sankcioniranim kaznenim materijalno-pravnim odredbama (članak 1. stavak 1. KZ).<sup>13</sup> Stoga se čini da izmjenom navedene odredbe pojam prekršaja nije tek redefiniran već je i rekonceptualiziran. Naime, teško se oteti dojmu da je predlagatelj novom definicijom prekršajnom pravu dao prerogative supsidijarnosti pridržane isključivo za kazneno pravo u užem smislu. Time je u znatnoj mjeri relativizirao *ultima ratio* klauzulu kaznenog prava čime je i *pro futuro* zakomplicirao razvrstavanje kažnjivih radnji prema njihovoj težini. Premda je, dakle, nakana bila da se prekršajno kažnjavanje ograniči i samo na ona ponašanja koja po svojoj težini zaslužuju prijekor i da se time ograniči i prenormiranost u zoni prekršajnog kažnjavanja<sup>14</sup>, moglo bi se dogoditi da nova definicija u kriminalnopolitičkom smislu oteži razvrstavanje kažnjivih radnji prema njihovoj težini. Ne treba zaboraviti da je definicija prekršaja već bila predmetom ocjene ustavnosti ubrzo nakon donošenja PZ 2007. godine, i to uz obrazloženje da je ista nejasna i neodređena jer nije jasno „što je to ‘javni poredak’, ‘društvene disciplina’, a napose što su to ‘društvene vrijednosti’ i što su općenito društvene vrijednosti“. Ustavni sud je taj prigovor otklonio navodeći i da se radi pojmovima čija „jasnoća, razumljivost i odredivost niti s jednog aspekta nisu upitni u zakonodavstvu, pravnoj praksi i pravnoj teoriji“. Čini se da, barem *prima facie*, nova definicija prekršaja koja ne vodi računa o imanentnoj razlici između prekršaja i kaznenih djela (re)aktualizira pitanje koje je već bilo podvrgnuto ocjeni ustavnosti.

Kao što je navedeno ranije, sužavanje definicije prekršaja trebalo bi dovesti, prema očekivanjima predlagatelja, do ograničenja u propisivanju prekršaja *pro futuro*. Postavlja se pitanje, je li takvo ograničenje bilo realno? Kako bismo izbjegli prigovor akademskog naučnika, provjerili smo je li se zakonodavac sam pridržavao na čela koje je propisao u članku 1. PZ. Već je površan uvid u neke nasumično odabrane zakone koji su doneseni nakon što je novela PZ stupila na snagu, upućuje na zaključak da se ništa bitno nije promijenilo i da se zakonodavac ne pridržava ograničenja koja je sam sebi postavio u navedenoj odredbi PZ. Prekršaji su i nadalje propisani općenito bez definiranja obilježja bitna prekršaja što je upitno s aspekta određenosti i pravne sigurnosti. Tako, primjerice, Zakon o obrani propisuje prekršaj za vlasnika odnosno korisnika vojne lokacije i građevine posebno važne za obranu koji se sastoji u „nepostupanju po propisima nadležnih tijela“. Radi se o načelu propisivanja prekršaja koji *a priori* onemogućava stupnjevanje fakti ne teži prekršaja (i odgovaraju u primjenu odredbe o beznačajnom prekršaju o čemu će više riječi biti kasnije). Brojni prekršaji sastoje se jednostavno u nepridržavanju nekih rokova (npr. prema Zakonu o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju kažnjava se tko na „zahtjev poljoprivrednog inspektora ne

---

<sup>13</sup>VSRH, I Kž 679/11-4.

<sup>14</sup>“Zbog hipertrofije prekršajnog kažnjavanja i njegova nerazmjera s kažnjavanjem u kaznenom postupku, s obzirom da su prekršaji dio kaznenog prava, bilo bi potrebno uspostaviti kriterije, koji trenutno ne postoje, za propisivanje prekršaja i kažnjavanje njihovih počinilaca. Ovako izgleda da se prekršaji propisuju ne onda kada za to postoji realno utemeljena potreba, već kada zakonodavac (i svi oni koji su ovlašteni propisivati prekršaje) u nedostatku boljih rješenja poseže za povećanjem represije. Takva, nazovimo je ‘politika batine’ na području propisivanja prekršaja posljedica je nepostojanja jasno određene politike suzbijanja kažnjivih ponašanja kada je o prekršajima riječ. Zbog te brojnosti potrebno je još jednom razmisliti o tome je li baš svim prekršajima mjesto u katalogu inkriminacija. Mnogi su od tih prekršaja, naime, na samoj granici s civilnim nepravom, a mnogi s stegovnim djelima. Brojni su prekršaji s gotovo identičnim sadržajem propisani u različitim ili čak istim zakonima.” Dereninovi D., Posebno prijestupno i prekršajno zakonodavstvo prije i poslije donošenja Zakona o prijestupima i prekršajima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 8(2001),1;str.89-114.

dostavi u odre enom roku poslovnu dokumentaciju ili podatke koji su potrebni za obavljanje inspeksijskog nadzora“, a prema Zakonu o tržištu toplinske energije prekršajem se smatra propust donošenja odluke u roku propisanim zakonom), odnosno propustu kod kojeg se teško može tvrditi da predstavlja težu povredu (npr. prema Zakonu o porezu na dodanu vrijednost kažnjava se porezni obveznik koji ne popiše zalihe dobara za koje se mijenja stopa poreza na dodanu vrijednost, a prema Zakonu o carinskoj službi svatko tko se nepristojno odnosi prema carinskom službeniku). O zanemarivanju na ela iz lanka 1. PZ govori i brojnost prekršaja na koju nailazimo u nekim zakonima (npr. Zakon o morskom ribarstvu propisuje nešto manje od 200 prekršaja!). Zaklju no, iz navedenog slijedi da zakonodavac ili nije shvatio poruku koju je sam sebi uputio redefinicijom pojma prekršaja u noveli PZ iz travnja 2013. godine, ili ju je shvatio, ali se odlu io iz odre enih razloga odstupiti od tog (samo)ograni enja. Zbog toga su efekti navedene izmjene krajnje upitni.

Novost u PZ koja se nadovezuje na redefiniciju (rekonceptualizaciju) pojma prekršaja, je lanak 24.a kojim je u hrvatsko prekršajno zakonodavstvo po prvi puta uveden tzv. **bezna ajni prekršaj**. Prema toj odredbi „nema prekršaja, iako su ostvarena njegova bitna obilježja, ako je stupanj ugrožavanja ili povrede javnog poretka, društvene discipline i društvenih vrijednosti neznatan i ne postoji potreba da po initelj bude kažnjen.“ U Obrazloženju Kona nog prijedloga PZ navedeno je da se o ekuje da e „...dosljedna primjena tog instituta tijekom vremena polu iti zna ajne rezultate na na in da se za pojedina ponašanja (koja e biti tretirana kao bezna ajan prekršaj) više ne e pokretati prekršajni postupci, što e rezultirati rastere enjem tijela koja vode te postupke u pogledu broja predmeta po kojima moraju postupati i odlu ivati.“ U komparativnom pravu, pandan bezna ajnom prekršaju nalazimo u slovenskom prekršajnom zakonodavstvu u kojem se govori o prekršaju maloga zna enja (*prekršek neznatnega pomena*). Sukladno lanku 6.a slovenskog Zakona o prekrških, bezna ajni je prekršaj onaj koji je po injen „pod okolnostima koje ga ine posebno lakim pri emu nije nastala niti je trebala nastati štetna posljedica.“ Ta je izmjena u slovensko prekršajno zakonodavstvo uvedena 2006. godine i unato neslaganju glede njezine pravne prirode (prema nekim shva anjima radi se o materijalnopravnoj odredbi<sup>15</sup>, a prema stajalištu Vrhovnog suda Slovenije o procesnoj odredbi<sup>16</sup>) da bi se radilo o bezna ajnom prekršaju moraju biti kumulativno ispunjena dva uvjeta – okolnosti pod kojima je prekršaj po injen ine ga posebno lakim, a nema niti štetnih posljedica prouzro enih prekršajem. U praksi sudova i drugih nadležnih tijela u Sloveniji zabilježeno je nekoliko zanimljivih slu ajeva u kojima je primijenjen institut bezna ajnog prekršaja. U jednom se radilo o tome da je policija zaustavila osobno vozilo i utvrdila da je registracija vozila istekla što je prekršaj po slovenskim propisima. Me utim, po initelj nije kažnjen jer postupak nije niti pokrenut s obzirom je stajalište ovlaštenog tužitelja bilo da se radi o bezna ajnom prekršaju. Medijski napisi problematizirali su ovakvo postupanje policije s obzirom na to da voza zate en u po injenju prekršaja nije bio nitko drugi do generalni direktor (ravnatelj) policije koji je funkcijski bio nadre en djelatnicima prometne policije.<sup>17</sup> U drugom medijski eksponiranom sluaju, argumentacija bezna ajnog prekršaja poslužila je kao opravdanje za nepokretanje prekršajnog postupka protiv osobe koja je, suprotno izri itoj zakonskoj zabrani, prizemljila helikopter na podru ju nacionalnog parka Triglav koje se smatra podru jem pod

<sup>15</sup>Koman A., Materijalnopravna uređitev prava prekrškovin postopek o prekršku, str. 11. Dostupno na <http://www.mp.gov.si/>, (4.11.2013.) .

<sup>16</sup> IV Ips 16/2007.

<sup>17</sup>Policisti ustavili svojega šefa in mu izrekli le opozorilo, Dostupno na <http://www.24ur.com/novice/slovenija/policisti-ustavili-svojega-sefa-in-mu-izrekli-le-opozorilo.html>, (4.11.2013. ) .

posebno zaštitom (Triglavski narodni park) premda je za taj prekršaj bila propisana kazna u minimalnom iznosu od 15.000,00 EUR (gornja granica od 150.000,00 EUR).<sup>18</sup> U predmetu koji je povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti bio i pred Vrhovnim sudom Slovenije, ocijenjeno je da su uvjeti za primjenu članka 6.a Zakona o prekršajima ostvareni u primjeru po initeľja koji je, upravljaju i motornim vozilom, prekoračio dopuštenu brzinu za 1 km/h.<sup>19</sup> Za razliku od slovenskog prekršajnog zakonodavstva, njemački OWiG ne sadrži odredbu o bagatelnom prekršaju. Međutim, odredba sličnog sadržaja propisana je člankom 47. stavak 2. OWiG. Prema toj odredbi sud može, ako se radi o postupku koji se vodi pred sudom, uz pristanak državnog odvjetništva, obustaviti prekršajni postupak u bilo kojem trenutku. Pristanak državnog odvjetnika nije potreban ako je po initeľju izrečena nova kazna do jedne stotine EUR, a državni odvjetnik je obavijestio sud da neće biti raspravi. Protiv takve odluke nije dopuštena žalba.<sup>20</sup> Pod uvjetima propisanim zakonom, sud može po initeľju prekršaja izreći i opomenu (*Verwarnung*) ne samo ako je po initeľj postupao iz nehaja.<sup>21</sup>

Beznačajno djelo (pa time i beznačajni prekršaj) je negativna posebna pretpostavka kažnjivosti što znači da je nepostojanje ove pretpostavke uvjet postojanja djela.<sup>22</sup> Sva obilježja prekršaja su ispunjena (radnja, bitnost, protupravnost i krivnja) no stupanj ugrožavanja ili povrede je neznatan i ne postoji potreba da po initeľj bude kažnjen. Rudimente instituta beznačajnog djela nalazimo još u rimskom pravu u kojem se smatralo da se sud ne bi trebao baviti sitnicama (*de minimis non curat praetor*). U suvremenom kaznenom pravu beznačajno djelo ili tzv. bagatelni delikt označava ponašanje koje, bilo zbog niskog stupnja krivnje po initeľja, bilo zbog neznatnosti ili nepostojanja štetne posljedice ne bi bilo oportuno kažnjavati. Radi se o situacijama u kojima svrha kažnjavanja, bilo da se radi o specijalnoj ili generalnoj prevenciji ili pak etičkoj komponenti kažnjavanja, ne bi bila ostvarena. Drugim riječima, beznačajnom djelu nedostaje dimenzija opasnosti po pravni poredak odnosno temeljne zaštite vrijednosti zbog čega nije potrebno ni aktivirati mehanizme državne represije (a ako su aktivirani, potrebno ih je obustaviti). Imaju li u vidu okolnost da su prekršaji lakše kažnjive radnje koje, između ostalog, upravo izostanak dimenzije opasnosti razlikuju od kaznenih djela, postavlja se pitanje što je to što određeno ponašanje prohibirano normom prekršajnog prava, a kojim su ispunjena sva obilježja određenog prekršaja, zapravo beznačajnim? Iz zakonske definicije proizlazi da je to isključivo neznatnost stupnja ugrožavanja ili povrede zaštite određene stvari ili bespredmetnost kažnjavanja po initeľja. Ostaje vidjeti kako će se u praksi tumačiti neznatnost stupnja ugrožavanja ili povrede zaštite određene stvari no valja uputiti i na neke od kriterija prihvaćene u komparativnoj sudskoj praksi (npr. neznatnost posljedice kod materijalnih prekršaja, nizak stupanj ugrožavanja kod prometnih delikata – primjerice okolnost da je prekršaj počinjen u vrijeme „niske prometne opterećenosti“, da počinjen prekršaj nije prouzročio ugroženost ostalih sudionika u prometu, da je prekoračenje brzine bilo neznatno i sl.). Drugo pitanje koje se odnosi na uvođenje beznačajnog prekršaja u hrvatsko prekršajno zakonodavstvo jest da li tu odredbu može primijeniti isključivo sud ili i druga tijela koja vode postupak? Iz nekih drugih odredaba PZ slijedi da, osim suda, na to imaju pravo i ovlašteni tužitelji. Naime, sukladno članku 109.b PZ „ovlašteni tužitelj može pokrenuti prekršajni postupak ako je s obzirom na okolnosti vjerojatno da će se u postupku protiv po initeľja primijeniti članak

<sup>18</sup>Knez P., Stroj s helikopterskim pristankom na Triglavu storil le "neznaten prekršek", Dnevnik od 22.8.2012., dostupno na <http://www.dnevnik.si/kronika/1042547892#>, (4.11.2013. ).

<sup>19</sup>Supra bilj. 15.

<sup>20</sup>OWiG, čl. 47. st. 2.

<sup>21</sup>Ibid. čl. 56-58.

<sup>22</sup>Horvati Ž. (ur.), Rječnik kaznenog prava, Zagreb, 2002.

24.a“.<sup>23</sup> To se odnosi na državnog odvjetnika, tijelo državne uprave i pravnu osobu s javnim ovlastima, no ne i na oštećenika u svojstvu ovlaštenog tužitelja. S obzirom na to, svakako je važno da ovlaštena tužitelj, na temelju svih okolnosti pod kojima je prekršaj počinjen, u dobroj vjeri ocijeni radi li se u konkretnom slučaju o beznačajnom prekršaju. Štoviše, odgovornost je ovlaštenog tužitelja da na temelju takve ocjene ne pokrene postupak jer time sprječava mobilizaciju prekršajnog sustava s vrlo izvjesnim epilogom sudske ocjene da se radi o beznačajnom prekršaju ili pak prekršaju za kojeg okrivljenika valja osloboditi od kazne.<sup>24</sup> Sposobnost ovlaštenih tužitelja da na pravi način i u pravoj mjeri u konkretnom slučaju utvrde radi li se o beznačajnom prekršaju bitno je, na neki način, lakmus test odredbe o beznačajnom prekršaju i o ekvivalentu u biti zanemarivi ukoliko se beznačajnost djela u konačnici i u većem opsegu bude utvrđivala u sudskom postupku. Prvi u biti uvođenja ove odredbe u prekršajno zakonodavstvo razvidni su iz okolnosti izostanka procesuiranja određenih prekršaja<sup>25</sup>, i to uglavnom onih koji su u sudskim odlukama do sada iz istih razloga koji su sada izričito propisani člankom 24.a PZ, kroz institut oslobođenja od kazne *de facto* smatrani beznačajnim.<sup>26</sup> Međutim, važno je naglasiti da svi koji imaju ovlast primijeniti odredbu o beznačajnom prekršaju moraju voditi računa o tome da je ona isključivo iznimka koja se primjenjuje samo kada su za to u konkretnom slučaju ispunjeni svi uvjeti, a ne nadomjestak za smetnje u funkcioniranju sustava prekršajnog sudovanja kao posljedice njegove (pre)opterećenosti. U tom smislu odredba o beznačajnom prekršaju od iznimke ne smije postati pravilo jer ona nije i ne smije biti kompenzacijski ili supstitucijski model za hipernormiranost prekršaja, dugotrajni sistemski problem koji se ne može riješiti jednostavnim i kratkim reformskim rezovima.

Osim toga, dovođenje u vezu odredbe o beznačajnom prekršaju s ovlastima kod tzv. mandatnog kažnjavanja (tzv. usmeno izrečena nova kazna po osnovi članka 245. PZ), upućuje na zaključak da iznimno proširenje zone diskrecije ovlaštenih tužitelja koji rade u tijelima državne uprave, a bez jasno određenih mehanizama nadzora, povećava rizik od različitih zlouporaba pa i korupcije. S tim u vezi postavlja se pitanje da li bi u slučaju kada za to postoje zakonske pretpostavke, po utvrđenju da se radi o beznačajnom prekršaju kod kojeg nema potrebe za kažnjavanjem, upravno tijelo (ovlaštena tužitelj) trebalo izdati pisano ili izrečeno upozorenje počinitelju prekršaja? Naime, prema članku 245. stavak 6. PZ

---

<sup>23</sup>Prekršajni zakon, (NN 107/2007, 39/2013).

<sup>24</sup> Prije novele PZ iz ožujka 2013. godine, prema 38. st. 4. PZ sud je mogao osloboditi od kazne počinitelja prekršaja koji je nakon počinjenja prekršaja u cijelosti nadoknadio štetu učinenu prekršajem ili platio propisana davanja zbog kojeg je neplaćanja pokrenut prekršajni postupak. Opseg te odredbe značajno je proširen čl. 13. Zakona o izmjenama i dopunama PZ pa se sada počinitelja od kazne može osloboditi 1. kad ga posljedice prekršaja tako pogađaju da je njegovo kažnjavanje nepotrebno radi ostvarenja svrhe kažnjavanja, 2. kad je otklonio ili umanjio posljedice prekršaja ili nadoknadio štetu koju je njime prouzročio, ili je platio ili je ispunio propisanu obvezu zbog kojeg neplaćanja odnosno neispunjenja je pokrenut prekršajni postupak.

<sup>25</sup> Na temelju Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti donijet je Pravilnik o razvrstavanju, minimalnim uvjetima i kategorizaciji ugostiteljskih objekata koji u čl. 97. st. 1. propisuje obvezu građana koji u prostorijama svoje stambene zgrade odnosno stanu izdaju gostima sobe odnosno apartmana da svake godine u mjesecu travnju pribavi potvrdu od ovlaštene zdravstvene organizacije da oni ili netko od članova njihovog obiteljskog doma instanca koji s njima žive u istoj zgradi odnosno stanu nisu evidentirani kao bolesnici od bolesti zaraznih bolesti ili kao duševni bolesnici koji zbog svog stanja ili ponašanja mogli ometati odnosno ugroziti okolinu. Prema čl. 26. st. 1. Zakona o boravišnoj pristojbi novom kaznom u iznosu od 1.000,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se osoba u domu instanci koja ne uplati godišnji paušalni iznos boravišne pristojbe u propisanim rokovima.

<sup>26</sup> Na Prekršajnom sudu u Splitu tijekom 2012. godine evidentiran je 191 postupak pokrenut prema Zakonu o boravišnoj pristojbi. U tim su postupcima sudovi okrivljenike zbog ispunjavanja obveze (plaćanja boravišne pristojbe prije pokretanja postupka) uglavnom oslobodili od kazne.



policija ima takvu ovlast kada „tijekom obavljanja poslova nadzora utvrdi da je po njen prekršaj, za koji je propisana samo nova kazna do 1.000,00 kuna, osobito lake naravi i da po nitelj nije prije nio sli ne prekršaje“<sup>27</sup>. U smislu Pravilnika o izdavanju pisanog ili izricanju usmenog upozorenja „prekršajima osobito lake naravi smatraju se prekršaji kojima nije izazvana opasnost niti je nastala šteta za druge osobe.“<sup>28</sup> Upozorenje u smislu članka 245. PZ valja razlikovati od opomene po članku 43. PZ. Naime, izricanje opomene pod zakonom propisanim uvjetima implicira i upis po nitelja u prekršajnu evidenciju<sup>29</sup> dok to nije slučaj s upozorenjem koje se sukladno članku 294. Zakona o sigurnosti prometa na cestama ne upisuje u prekršajnu već u posebnu evidenciju koju vodi Ministarstvo unutarnjih poslova.<sup>30</sup> To se odnosi samo na izrečene mjere pisanog upozorenja iz čega slijedi da se usmeno upozorenje ne upisuje ni u koju evidenciju.<sup>31</sup> S obzirom na to, čini se da je *ratio legis* davanja ovlasti tužitelju bio u bezuvjetnom odustanku od prekršajnog progona/kažnjavanja, a to podrazumijeva i ustezanje od primjene bilo koje mjere pa tako i upozorenja po nitelju prekršaja. Problem je, međutim, u tome što su uvjeti za izdavanje odnosno izricanje upozorenja prema članku 245. PZ vrlo slični, ako ne i identični, onima za primjenu odredbe o beznačajnom prekršaju. Stoga je za pretpostaviti da je zbog navedenog preklapanja upozorenje kao posebna mjera sa nespornim specijalno preventivnim potencijalom biti u većoj mjeri supstituirano primjenom odredbe članka 24.a PZ.

### 3. Primjena prekršajnog zakonodavstva u prostoru<sup>32</sup>

Novelom PZ iz travnja 2013. godine u članku 12. (primjena prekršajnog prava Republike Hrvatske za prekršaje počinjene na području Republike Hrvatske, njezinu brodu ili zrakoplovu) provedeno je nekoliko izmjena od kojih je najznačajnija ona iz stavka 2. prema kojem se „posebnim zakonom može propisati primjena prekršajnog zakonodavstva Republike Hrvatske i u prostoru mora u kojem Republika Hrvatska ima određena suverena prava i pravo

---

<sup>27</sup> Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 67/2008, 48/2010, 74/2011, 80/2013) u članku 294. stavak 5. propisuje i jednu dodatnu okolnost o kojoj je potrebno voditi računa pri utvrđivanju uvjeta za izdavanje upozorenja – ako prekršajem nije izazvano ometanje ili ugrožavanje drugih sudionika u prometu.

<sup>28</sup> Pravilnik o izdavanju pisanog ili izricanju usmenog upozorenja (NN 25/2008, 50/2009).

<sup>29</sup> V. Pravilnik o prekršajnoj evidenciji (NN 27/2008) prema kojem se prekršajna evidencija vodi za osuđene koje kojima je pravomoćnom odlukom o prekršaju prekršajnog suda ili drugog prekršajnog tijela za prekršaj propisan zakonom izrečena neka od propisanih prekršajno pravnih sankcija (članak 5. Prekršajnog zakona) ili mjera oduzimanja imovinske koristi.

<sup>30</sup> Premda upozorenje nije navedeno u katalogu sankcija za prekršaje (članak 5. PZ) iz odredaba Pravilnika o izdavanju pisanog ili izricanju usmenog upozorenja proizlazi da se radi o sankciji jer se ono može izreći i po nitelju prekršaja „ukoliko se općom svrha prekršajno pravnih sankcija u konkretnom slučaju ostvariti upozorenjem umjesto prekršajno pravnom sankcijom“ (članak 3. stavak 2. Pravilnika). V. također i članak 3. stavak 3. Pravilnika prema kojem je policijski službenik „prilikom izdavanja pisanoga ili izricanja usmenog upozorenja po nitelja prekršaja upoznati s težinom počinjenog prekršaja i razlozima izricanja upozorenja umjesto druge propisane prekršajno pravne sankcije“, ali i obrazac upozorenja u kojem se navodi da se njime „postiže svrha prekršajne sankcije“. Načelno je, naravno, protuzakonito da se podzakonskim propisom proširuje katalog sankcija propisan PZ, no teško je osporiti da upozorenje kao posebna mjera ispunjava sve uvjete koji postoje kod sankcija pa bi u jednoj od sljedećih novela PZ upozorenje kao sankciju (opomenu) *sui generis* trebalo navesti u katalogu sankcija ili posebno navesti kod reguliranja uvjeta za primjenu opomene.

<sup>31</sup> Takvo razlikovanje u inak pisanog i usmenog upozorenja nije opravdano s obzirom da Pravilnik o izdavanju pisanog ili izricanju usmenog upozorenja ne razlikuje pisano i usmeno upozorenje.

<sup>32</sup> Sadržaj ovoga poglavlja uglavnom se temelji na dosad neobjavljenoj Promemoriji o jurisdikciji Republike Hrvatske na području zaštite ekološko-ribolovnog pojasa koju su za potrebe Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske u ožujku 2008. godine izradili prof.emerit.dr.sc Željko Horvati i prof.dr.sc. Davor Derenčinovi.

jurisdikcije.“ U obrazloženju uz Kona ni prijedlog PZ navedeno je da je Hrvatski sabor „...3. listopada 2003. Odlukom o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru proglasio sadržaje isključivo gospodarskog pojasa koji se odnose na određena suverena prava i jurisdikciju glede znanstvenog istraživanja mora i zaštite i očuvanja morskog okoliša, ime je uspostavljen zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske. Nakon proglašenja zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa, izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika propisani su prekršaji koje je moguće počinuti u tom pojasu. Kako, važe i Prekršajni zakon, određuje da se prekršajno pravo Republike Hrvatske primjenjuje na svakoga tko počinje prekršaj na njezinu području te na domaćem brodu ili zrakoplovu, to mogu nastupiti sankcioniranja stranih brodova za prekršaje u zaštićenom ekološko-ribolovnom pojasu, a koji nije dio državnog teritorija Republike Hrvatske, nije postajala. Predloženim izmjenama to je omogućeno.“<sup>33</sup>

Tvrđnja da, zbog ograničenosti članka 12. PZ dosad „nije postojala pravna mogućnost sankcioniranja stranih brodova za prekršaje u zaštićenom ekološko-ribolovnom pojasu, a koji nije dio državnog teritorija Republike Hrvatske“ ne samo da nije to na veći doводи u pitanje i poštivanje načela jedinstva pravnog poretka i preuzetih međunarodnopravnih obveza. Naime, Ustav Republike Hrvatske u članku 2. propisuje da se „suverenitet Republike Hrvatske prostire se nad njezinim kopnenim područjem, rijekama, jezerima, prokopima, unutrašnjim morskim vodama, teritorijalnim morem te zračnim prostorom iznad tih područja.“<sup>34</sup> Osim suvereniteta, Republika Hrvatska na temelju izričite ustavne odredbe iz članka 2. ostvaruje, u skladu s međunarodnim pravom i „suverena prava i jurisdikciju u morskim područjima i u podmorju Jadranskoga mora izvan državnoga područja do granica sa susjedima.“<sup>35</sup> U članku 140. Ustav određuje da „međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi iznad zakona.“<sup>36</sup> Međunarodni ugovor koji je relevantan za utvrđivanje postojanja jurisdikcije Republike Hrvatske na području zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa je Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982. godine koja je na snazi za Republiku Hrvatsku od 5. svibnja 1995. godine.<sup>37</sup> U članku 55. Konvencije isključivo gospodarski pojas je definiran kao „područje koje se nalazi izvan teritorijalnog mora i uz njegova, podvrgnuto posebnom pravnom režimu ustanovljenom u ovome dijelu, na temelju kojega su prava i jurisdikcija obalne države i prava i slobode drugih država uređeni relevantnim odredbama Konvencije.“<sup>38</sup> Prema članku 56. Konvencije u isključivom gospodarskom pojasu obalna država ima:

- „(a) suverena prava radi istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim i neživim prirodnim bogatstvima voda nad morskim dnom i onih morskog dna i njegova podzemlja, te glede drugih djelatnosti radi gospodarskog istraživanja i iskorištavanja pojasa, kao što je proizvodnja energije korištenjem vode, struja i vjetrova;
- (b) jurisdikciju, u skladu s relevantnim odredbama Konvencije, glede:
  - (i) podizanja i upotrebe umjetnih otoka, uređaja i naprava;
  - (ii) znanstvenog istraživanja mora;
  - (iii) zaštite i očuvanja morskog okoliša;

<sup>33</sup>Supra bilj. 6, str. 39.

<sup>34</sup>Ustav Republike Hrvatske, (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010).

<sup>35</sup>Ibid.

<sup>36</sup>Ibid.

<sup>37</sup>Za službeni prijevod Konvencije v. (NN – MU, 9/2000).

<sup>38</sup>Ibid.

(c) druga prava i dužnosti predviđene u Konvenciji.<sup>39</sup>

Prema članku 73. Konvencije „obalna država može, u ostvarivanju svojih suverenih prava istraživanja, iskorištavanja, otkrivanja i gospodarenja živim bogatstvima u isključivom gospodarskom pojasu, poduzimati takve mjere, uključujući i zaustavljanje broda, njegov pregled, uzaplenjenje i sudski postupak, koje su nužne radi osiguranja poštovanja zakona i drugih propisa koje je ona donijela u skladu s Konvencijom. Uzaplenjeni brodovi i njihove posade hitno se oslobađaju nakon položene zadovoljavajućeg jamstva ili druge garancije. Kazne koje propisuje obalna država, zbog kršenja zakona i drugih propisa o ribolovu u isključivom gospodarskom pojasu, ne mogu, ako nema drukčijeg sporazuma između zainteresiranih država, uključujući zatvaranje ni bilo kakav drugi način tjelesnog kažnjavanja. U slučaju uzaplenjenja ili zadržavanja stranih brodova obalna država odmah na prikladan način obavještava državu zastave o poduzetoj mjeri i kaznama, ukoliko su izrečene.“<sup>40</sup> Odredbe o isključivom gospodarskom pojasu Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora kao dijela unutarnjeg pravnog poretka koji je prema već spomenutoj odredbi članka 140. Ustava Republike Hrvatske po pravnoj snazi iznad zakona, ugrađene su na odgovarajući način u Pomorski zakonik. Prema članku 32. Pomorskog zakonika „gospodarski pojas Republike Hrvatske obuhvaća morske prostore od vanjske granice teritorijalnoga mora u smjeru pučine do njegove vanjske granice dopuštene općim međunarodnim pravom.“<sup>41</sup> Na osnovi članka 73. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora hrvatski je zakonodavac u članku 34. Pomorskog zakonika propisao da „ovlaštena tijela Republike Hrvatske imaju pravo i dužnost poduzimati sve potrebne mjere radi ostvarivanja suverenih prava istraživanja, iskorištavanja, zaštite, otkrivanja i gospodarenja živim morskim bogatstvima u gospodarskom pojasu Republike Hrvatske, uključujući i pregled, inspekciju, uzaplenjenje stranoga broda i sudske postupke.“<sup>42</sup> Premda je Pomorski zakonik na temelju prava na proglašenje isključivog gospodarskog pojasa koje Republika Hrvatska ima sukladno Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora, propisao odredbe o isključivom gospodarskom pojasu, da bi njegove odredbe stupile na snagu bilo je potrebno da Hrvatski sabor donese odluku o proglašenju gospodarskog pojasa. Hrvatski je sabor Odluku o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru donio 3. listopada 2003. godine.<sup>43</sup> Tom je odlukom Republika Hrvatska proglasila sadržaj „isključivoga gospodarskog pojasa koji se odnose na suverena prava istraživanja i iskorištavanja, otkrivanja i gospodarenja živim prirodnim bogatstvima voda izvan vanjske granice teritorijalnog mora, te jurisdikciju glede znanstvenog istraživanja mora i zaštite i otkrivanja morskog okoliša.“ Odluka je u nekoliko navrata mijenjana u odnosu na njezinu primjenu prema državama članicama EU (2004., 2006. i 2008. godine). Izmjenama Odluke iz 2004. godine primjena pravnog režima zaštite i održavanja ekološko-ribolovnog pojasa (dalje u tekstu: ZERP) za zemlje članice EU bila je odgođena do sklapanja Ugovora o partnerstvu u ribarstvu između Europske zajednice i Republike Hrvatske.<sup>44</sup> Odlukom o izmjeni i dopunama Odluke o proširenju jurisdikcije iz prosinca 2006. godine bilo je propisano da će primjena navedenog pravnog režima ZERP-a prema državama članicama EU započeti najkasnije s 1. siječnja 2008. godine<sup>45</sup> da bi ponovno, izmjenama i dopunama Odluke

---

<sup>39</sup>Ibid.

<sup>40</sup>Ibid.

<sup>41</sup>Pomorski zakonik, (NN 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013).

<sup>42</sup>Ibid.

<sup>43</sup>Odluka o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru, (NN 157/2003).

<sup>44</sup>Odluka o dopuni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru, (NN 77/2004).

<sup>45</sup>Odluka o izmjeni i dopunama Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru, (NN 138/2006).

iz ožujka 2008. godine bilo propisano da se ZERP privremeno ne e primjenjivati na države članice EU od dana 15. ožujka 2008. godine „do iznalaženja zajedni kog dogovora u EU duhu.“<sup>46</sup> Iz navedenoga slijedi da je Republika Hrvatska u području ZERPA-a imala jurisdikciju (pa time i represivnu vlast) u odnosu na brodove svih država osim država članica EU. No, primjena ZERP-a pa time i kažnjavanje za prekršaje počinjene u tom području i od strane brodova država članica EU bilo je moguće u razdoblju od 3. listopada 2003. – 3. lipnja 2004. godine i od 1. siječnja 2008. do 15. ožujka 2008. godine. Istodobno s proširenjem jurisdikcije na Jadranskom moru, Hrvatski Sabor je propisao kažnjivost prekršaja počinjenih u ZERP-u i to Zakonom o morskom ribarstvu (u području „ribolovnog mora“ koje obuhvaća i ZERP) i Pomorskim zakonikom. Inspeksijski nadzor u ZERP-u reguliran je Pravilnikom o obavljanju inspeksijskog nadzora sigurnosti plovidbe.<sup>47</sup> S obzirom na navedeno, nema osnove za tvrdnju da je odredba članka 12. PZ onemogućava prekršajni progon i kažnjavanje za prekršaje počinjene u ZERP-u zbog čega ju je bilo potrebno izmijeniti.<sup>48</sup> Radi ostvarivanja jedinstva unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske ovu je odredbu bilo potrebno tumačiti zajedno s člankom 2. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravu mora i Odlukom o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske u Jadranskom moru. Iz takvog sustavnog tumačenja proizlazi zaključak da su svi relevantni propisi unutarnjeg pravnog poretka morali biti primijenjeni radi zaštite suverenih prava proglašanih Odlukom o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na području Jadranskog mora, a u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravu mora.<sup>49</sup> Drugo je pitanje efektivnih mogućnosti za ostvarivanje suverenih prava i izvršavanje jurisdikcije Republike Hrvatske u području ZERP-a (npr. kapaciteti obalne straže i sl.) no to prelazi okvire zadane teme.

Uz navedeno, u članku 12. PZ je bez posebnog obrazloženja ispušten dio odredbe koji se odnosi na prekršaje počinjene na hrvatskom brodu ili zrakoplovu, premda je u naslovu ta referenca ostala. Premda nije sasvim jasno kako je do toga došlo, tim više što o tome nema niti riječi u obrazloženju uz Konačni prijedlog novele PZ, postavlja se pitanje jesu li prekršaji počinjeni na hrvatskom brodu ili zrakoplovu uopće kažnjivi u situacijama kad su počinjeni izvan područja Republike Hrvatske odnosno izvan hrvatskog zračnog prostora ili, preciznije, može li se na te prekršaje primijeniti hrvatsko prekršajno zakonodavstvo? Kako ni brodovi ni zrakoplovi ne predstavljaju područje države u kojoj su registrirani (a zbog čega su odredbe o kaznenim djelima počinjenim na hrvatskom brodu ili zrakoplovu u smislu primjene hrvatskog kaznenog zakonodavstva u prostoru odvojene od odredaba o primjeni toga zakonodavstva na kaznena djela počinjena na području Republike Hrvatske), to bi *prima facie* zaključak mogao glasiti da se hrvatsko prekršajno zakonodavstvo ne e primijeniti na te prekršaje. Međutim, u tom bi slučaju itav niz prekršaja po posebnom zakonodavstvu (npr. prema Zakonu o zračnom

---

<sup>46</sup>Odluka o izmjeni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (NN 31/2008).

<sup>47</sup>Pravilnik o obavljanju inspeksijskog nadzora sigurnosti plovidbe (NN 127/2005, 38/2008, 5/2011) zamijenjen je novim Pravilnikom o obavljanju inspeksijskog nadzora sigurnosti plovidbe (NN 39/2011).

<sup>48</sup>Kao što to niti nova odredba stavka 2. ne omogućava. Naime PZ ne eksplicira da se prekršajno zakonodavstvo RH primjenjuje „i u prostoru mora u kojem Republika Hrvatska ima određena suverena prava i pravo jurisdikcije“ već samo da se to „posebnim zakonom može propisati“. Kako je na temelju Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na području Jadranskog mora to već propisano Pomorskim zakonikom i Zakonom o morskom ribarstvu, može se zaključiti da odredba stavka 2. ima tek deklaratorni karakter i da je kao takva bespredmetna.

<sup>49</sup>Uz navedene prigovore sadržajne naravi, valja naglasiti i to da odredbi stavka 2. i nije bilo mjesto u članku 12. koji regulira primjenu hrvatskog prekršajnog zakonodavstva na području Republike Hrvatske iz razloga što se područje ZERPA-a ne smatra područjem RH već samo područjem u kojem ona ima neka suverena prava.

prometu<sup>50</sup> ili Pomorskom zakoniku), a koji nisu vezani uz teritorij po injenja, ve uz okolnost da su po injeni na hrvatskom brodu ili zrakoplovu, ostao izvan zone prekršajnog kažnjavanja što, ini se, nije bila namjera predlagatelja. Zbog toga bi trebalo smatrati da se radi o nenamjernom propustu (omašci) zakonodavca i da se na prekršaje po injene na hrvatskom brodu ili zrakoplovu (i nadalje) primjenjuje hrvatsko prekršajno zakonodavstvo.

#### 4. Pregled ostalih važnijih izmjena

Odredba o na elu primjene blažeg propisa i vremenskom važenju prekršajnog zakonodavstva iz lanka 3. PZ je „nomotehni ki preure ena i dopunjena te je uskla ena sa sadašnjom sudskom praksom.“ Stavkom 2. se propisuje „do kada je mogu a primjena blažeg propisa, stavkom 3. se normativno ure uje utvr ivanje pravnog kontinuiteta prekršaja ako je propis o prekršaju izmijenjen, stavkom 4. propisuje se koji se propis primjenjuje ako se radi o trajnom i produljenom prekršaju, a stavkom 5. normativno se odre uje na in sankcioniranja prekršaja propisanih tzv. vremenskim propisom.“<sup>51</sup> Ova je odredba preure ena po modelu odredbe lanka 3. stavak 3. KZ. No, utvr ivanje **pravnog kontinuiteta** daleko je lakše u kaznenom no u prekršajnom postupku. To stoga što je ve ina kaznenih djela propisana KZ koji, kad se mijenja, donosi i nove inkriminacije, ukida postoje e i sl. U takvim je okolnostima u pravilu daleko lakše (premda ne uvijek) utvrditi postoji li pravni kontinuitet. Kod prekršaja je to dosta teže s obzirom na brojnost propisa, ali i na okolnost da postoje propisi razli itog ranga. Zbog toga je iznimno važno uspostaviti sustav koji e omogu iti da se u svakoj konkretnoj situaciji utvrdi postoji li pravni kontinuitet s obzirom na konkretni injeni ni opis. Osim toga, iz stavka 3. proizlazi da je isklju ivo sud ovlašten utvr ivati postojanje pravnog kontinuiteta. Ta je odredba prepisana iz KZ u kojem, zbog prirode kaznenog postupka, isklju ivo sud i može utvr ivati postoji li pravni kontinuitet. Me utim, u prekršajnom pravu funkciju vo enja postupka i pravosu enja, osim suda, imaju i upravna tijela odnosno, pod zakonom propisanim uvjetima, i ovlašteni tužitelji koji, *inter alia*, mogu izdavati i prekršajne naloge (tako er i obvezne prekršajne naloge). Stoga bi ovu odredbu valjalo tuma iti na na in da se obveza utvr ivanja pravnog kontinuiteta ne odnosi samo na sud ve i na upravna tijela koja vode postupak odnosno na ovlaštene tužitelje koji tako er mogu donositi meritorne odluke povodom po injenog prekršaja.

Radi sprje avanja povrede na ela **ne bis in idem**, lanak 10. PZ je izmijenjen na na in da se „prekršajni postupak ne može pokrenuti niti voditi ako je protiv po initelj prekršaja zapo eo kazneni postupak zbog kaznenog djela kojim je obuhva en i prekršaj.“<sup>52</sup> Dosad je zapreka za pokretanje odnosno vo enje prekršajnog postupka bila pravomo na osu uju a presuda protiv po initelja prekršaja za kazneno djelo koje obuhva a i obilježja po injenog prekršaja. U obrazloženju Kona nog prijedloga PZ ova je izmjena obrazložena na sljede i na in: „Europski sud za ljudska prava (ESLJP) je u svojim predmetima (*Maresti protiv Hrvatske* od 25. lipnja 2009. i *Tomasovi protiv Hrvatske* od 18. listopada 2011.) zauzeo stajalište da se lanak 4. Protokola 7. uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima mora tuma iti na na in da zabranjuje kazneni progon ili su enje za drugo djelo ako ono proizlazi iz istih injenica ili injenica koje su u biti iste za isti doga aj te sukladno tome presudio da je

<sup>50</sup>„Odredbe ovog Zakona primjenjuju se i izvan teritorija i zra nog prostora Republike Hrvatske na zrakoplove registrirane u Republici Hrvatskoj“, lanak 1. stavak 2. Zakona o zra nom prometu (NN 69/2009, 84/2011, 54/2013, 127/2013).

<sup>51</sup>Supra bilj. 6., str. 38.

<sup>52</sup>Supra bilj. 23.

Republika Hrvatska navedenim procesuiranjem i kažnjavanjem povrijedila na elo *ne bis in idem*. Sukladno obvezi izvršenja presuda ESLJP, Republika Hrvatska dužna je poduzeti odgovarajuće korake u cilju onemogućavanja svake daljnje povrede na elu *ne bis in idem* što je preciziranjem navedene odredbe na in kako je to navedeno u prijedlogu i u injeno.<sup>53</sup> U smislu članka 17. Zakona o kaznenom postupku kazneni postupak započinje potvrđivanjem optužnice, određivanjem rasprave na temelju privatne tužbe ili donošenjem presude o izdavanju kaznenog naloga tako da bilo koja od tih radnji predstavlja zapreku za pokretanje prekršajnog postupka, a ako je isti pokrenut, tada zapreku za njegovo daljnje vođenje. Ako pak postoje osnove sumnje da je po injeno kazneno djelo kojim su ostvarena i obilježja bila prekršaja zbog čega je pokrenuta istraga (kada je to prema ZKP obligatorno ili pak moguće), ako je prekršajni postupak pokrenut, valjalo bi s tim postupkom zastati sve do eventualnog stadija optuživanja odnosno obustave istrage. U svakom slučaju potrebno je i nadalje inzistirati na konzultacijama državnog odvjetništva i ovlaštenih tužitelja odnosno tijela prekršajnog postupka (policija, Porezna uprava, Državni inspektorat itd.) u skladu s izdanim Privremenim uputama kako bi se smanjio rizik od istodobnog podnošenja kaznene prijave i optužnog prijedloga za isto djelo (injeni ni supstrat).<sup>54</sup> U svakom slučaju, ovakva izmjena svakako je dobrodošla kako s aspekta dosljedne primjene na elu *ne bis in idem*, tako i s aspekta općeg trenda da se prekršajno sankcioniraju samo ona ponašanja koja zaštita nije mogla a bez „prekršajno pravnog sankcioniranja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom“. Ona aktualizira i preispitivanje postojećih prakse glede „filtriranja“ protupravnih ponašanja koja se istodobno pojavljuju u upravnim i/ili sudskim postupcima. U tom smislu smatramo potrebnim ukazati na još jedan trend prema kojem se, prema sadašnjem stanju stvari, o događaju istog injenog opisa vode dva odvojena postupka. Naime, prema čl. 58. Zakona o Državnom inspektoratu<sup>55</sup> ovlašten tužitelj može poslodavcu zabraniti obavljanje djelatnosti i na radnom mjestu poslovnih prostorija u najkraćem trajanju od 30 dana, što pravna ili fizička osoba kojoj je mjera izrečena može izbjeći i ako u roku od dva dana od dana izricanja mjere izvrši uplatu iznosa od 30.000,00 kuna.<sup>56</sup> Nakon toga, ovlašten tužitelj, neovisno o ishodu ove mjere, optužnim prijedlogom pokreće prekršajni postupak u kojem se okrivljenik tereti za djelo za koje mu je tijekom inspeksijskog nadzora određena mjera zabrane obavljanja djelatnosti. Iako su prvostupanjski sudovi svojim odlukama pokušali utjecati na drugostupanjske sudove da o ovom pitanju zauzmu određena stajališta, za sada se isključivo moguće primjene na elu *ne bis in idem* s obzirom na

---

<sup>53</sup>Supra bilj. 6., str. 38.

<sup>54</sup> Za pregled Privremenih uputa v. Novosel-Rašo-Buri, Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 17, broj 2/2010, str. 801.-804.

<sup>55</sup> Zakon o Državnom inspektoratu (NN br. 116/08, 123/08, 49/11).

<sup>56</sup> Prema čl. 58. Zakona o Državnom inspektoratu u provedbi inspeksijskog nadzora u području rada (radni odnosi) inspektor rada će usmenim rješenjem u zapisniku, na određeno vrijeme dok ne otkloni nedostatke u poslovanju, u najkraćem trajanju od 30 dana, zabraniti poslodavcu obavljanje djelatnosti u nadziranom poslovnom objektu, odnosno prostoru, ako utvrdi da je tijekom nadzora za poslodavca radio radnik na obavljanju posla koji s obzirom na narav i vrstu te ovlasti poslodavca ima obilježje posla za koji se zasniva radni odnos, a poslodavac s radnikom nije sklopio ugovor o radu ili mu nije uručen pisanu potvrdu o sklopljenom ugovoru o radu prije početka rada odnosno nije ga prijavio na obvezno mirovinsko ili obvezno zdravstveno osiguranje s prvim danom početka rada ili na odgovarajuće radno vrijeme (st.1.). Rješenje iz stavka 1. ovog članka izvršava se na radnom mjestu poslovnih prostorija, postrojenja, uređaja i druge opreme za rad ili na drugi pogodan način, u roku od dva dana od dana izricanja usmenog rješenja u zapisniku (st.2.). Iznimno, mjera zabrane obavljanja djelatnosti iz stavka 1. ovog članka neće se izvršiti, a usmeno rješenje neće se ukinuti ako pravna ili fizička osoba kojoj je mjera izrečena u roku od dva dana od dana izricanja mjere, nadležnom inspektoratu dostavi dokaz da je otklonila nedostatke u poslovanju i izvršila uplatu iznosa od 30.000,00 kuna, za svakog radnika iz stavka 1. ovog članka, u korist državnog proračuna.

obrazloženje Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske prema kojem je riječ o „upravnoj mjeri, a ne kazni, uslijed čega se ne može govoriti o dvostrukom kažnjavanju okrivljenika za isto prekršajno djelo“<sup>57</sup>. Drugim riječima, izgleda da se ne prepoznaje postojanje paralelnog postupka, i okolnost da je ista osoba „otkupila“ protupravnost svog ponašanja ne isključuje mogućnost da za to djelo i prekršajno odgovara. Bez obzira na postojeće stanje, ostaje spoznaja da se isti postupci ni događaju procesuiraju u dva odvojena postupka koja se vode pred različitim državnim tijelima, bez obzira kako se ta tijela i formalno zovu. S obzirom na neka stajališta Europskog suda za ljudska prava<sup>58</sup> možda bi trebalo preispitati postoje li i ovdje elementi koji ukazuju na povredu načela *ne bis in idem*, i to svakako prije nego što nam na to u skoroj budućnosti ukaže kakva presuda toga suda.

Po uzoru na novi Kazneni zakon i u prekršajno je zakonodavstvo uveden tzv. **jedinstveni pojam zastare**. U obrazloženju uz Konacni prijedlog novele PZ navodi se da se „ukida tzv. relativna zastara prekršajnog progona, te se propisuje jedinstven rok zastare prekršajnog progona četiri godine osim za prekršaje za koje je ovlašten tužitelj obavezan izdati prekršajni nalog kada je zastarni rok tri godine. Posebni zakoni više nemaju mogućnost propisivati dulje rokove zastare čime je povećana pravna sigurnost u prekršajnom sudovanju.“<sup>59</sup> Isključuje mogućnost da se posebnim zakonima propiše dulji rok zastare svakako je korak u smjeru povećane pravne sigurnosti. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku (dalje u tekstu: DZS) u 2012. godini od ukupnog broja okrivljenih punoljetnih počinitelja prekršaja (220 207), zastarjelo je 11 951, odnosno samo 5% prekršaja,<sup>60</sup> dok je u prethodnoj godini bilo okrivljeno 229 423 punoljetnih počinitelja prekršaja, a u 8 305 predmeta, odnosno u 3,62% je donesena odluka o zastari,<sup>61</sup> što jasno pokazuje da je u obje prikazane godine zastario vrlo mali broj predmeta (do 5%). To je, bez sumnje, gotovo neusporedivo s brojem predmeta u kojima je nastupila zastara u razdoblju važenja Zakona o

---

<sup>57</sup> „...Nije osnovan žalbeni navod okrivljenika kako se stajalište Europskog suda za ljudska prava izraženo u predmetu *Maresti* ima primijeniti na okrivljenike u odnosu na prekršaj iz čl. 294. st. 1. t. 2. i. st. 2. Zakona o radu za koje djelo je kažnjen te pobijanom presudom opet proglašen krivim za isto ponašanje u istom vremenskom okviru, čime da je došlo do povrede konvencije, ovo iz razloga jer je plaćanje 30.000,00 kuna u korist državnog proračuna upravna mjera, a ne kazna, uslijed čega se – po ocjeni ovog Suda – ne može govoriti o dvostrukom kažnjavanju okrivljenika za isto prekršajno djelo.“ Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, GŽ-1313/2012 od 10. travnja 2012. godine.

<sup>58</sup> U slučaju *Tsonyo Tsonev v. Bulgaria*, 14. januar 2010, App.no. 2376/03, koji je po činjenicama slučaja vrlo sličan slučaju *Maresti*, okolnost da je prvu kaznu zbog remećenja javnog reda u mira podnositelju zahtjeva izrekao gradonačelnik nije za ESLJP imala nikakvog utjecaja na ocjenu da s obzirom na prirodu djela za koje je podnositelj zahtjeva kažnjen u prekršajnom postupku taj postupak predstavlja kazneni postupak u smislu čl. 4. Protokola 7, § 47-50. Autonomni pojam „optužnice“ ESLJP je razvio u slučaju *Dewer c/a Belgije* (presuda od 27. veljače 1980, 6903/75) u kojem je belgijski državni tužitelj naredio privremeno zatvaranje jedne mesnice u Louvainu na temelju nalaza inspektora koji je, neformalno ispitavši vlasnika, zaključio da je vlasnik prekršio nekoliko propisa o cijenama mesa. Da bi ishodio ponovno otvaranje mesnice, vlasnik je pristao na nagodbu s državnim tužiteljem po kojoj je za navedeni prekršaj platio globu, a državni odvjetnik odlučio ne pokrenuti prekršajni postupak. No, kada je Europska komisija za ljudska prava zauzela stajalište da je u konkretnom slučaju Belgija povrijedila čl. 6. st. 1. EKLJP, ESLJP je zauzeo stajalište da je prema spomenutim okolnostima, u navedenom slučaju, bez obzira na nepostojanje formalnog optužnog akta belgijskih državnih tijela, postojala, u „materijalnom“ smislu „optužnica“ protiv vlasnika mesnice budući da su isti akti belgijskih državnih tijela predstavljali „službenu obavijest nadležne vlasti nekom pojedincu o tome da je počinio kazneno djelo.“ D. Krapac, Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije, Narodne novine Zagreb, prosinac 2007.

<sup>59</sup>Supra bilj. 6., str. 39.

<sup>60</sup> 1506 Počinitelji prekršaja u 2012. godini, Statistika izvješća, Zagreb 2013., dostupno na: <http://www.dzs.hr/> (4.11.2013.).

<sup>61</sup> 1480 Počinitelji prekršaja u 2011. godini, Statistika izvješća, Zagreb 2012., dostupno na: <http://www.dzs.hr/> (4.11.2013.).

prekršajima<sup>62</sup> kada je znatno više od polovine od ukupnog broja postupaka bilo okonano zbog zastare.<sup>63</sup> Ipak, valja napomenuti i da to u kojoj mjeri zastara zahvatiti prekršajni progon ili izvršenje prekršajnih sankcija izravno ne ovisi samo o duljini propisanih zastarnih rokova, već i o procesnim mehanizmima koji omogućavaju u inkovito i ekonomično vođenje postupka te izvršenje pravomoćnih odluka. Detaljnija analiza uzroka zastare u radu prekršajnih sudova rasvjetljuje činjenicu da preopterećenost prekršajnih sudova nije isključivi razlog nastupanja zastare, već je nerijetko uzrok tome neuredno označena adresa prebivališta, boravišta ili sjedišta okrivljenika. Iako se uvođenjem oglasne ploče značajno pridonijelo rješavanju ovog pitanja, obveza tužitelja da prije podnošenja optužnog prijedloga okrivljeniku uruči i pisanu obavijest, bez sumnje, otvara prostor bržem i u inkovitijem vođenju prekršajnog postupka te smanjuje mogućnosti okrivljenika da izbjegavanjem poziva opstruira vođenje postupka i tako pridonese nastupu zastare prekršajnog progona. Premda je novim prekršajnim zakonodavstvom u znatnoj mjeri relativiziran problem velikog broja zastara prekršajnog progona, ubrzo nakon stupanja na snagu PZ problem zastare doslovno se „premjestio“ u stadij izvršenja prekršajnih sankcija. Nemogućnost naplate odnosno nefunkcioniranje sustava naplate rezultirao je pravim „zakr enjem“ u sustavu izvršenja prekršajnih sankcija. Sve se svodilo na mogućnost da sudovi nenaplaćene novane kazne izvršavaju kroz zamjenu novane kazne supletornim zatvorom što je, u konačnici, ponovno ozbiljno dovodilo u pitanje u inkovitost prekršajnog sudovanja. U tom svjetlu valja promatrati i nove „popuste“<sup>64</sup> po initeeljima prekršaja koji se sastoje u beneficijama kod mandatnog kažnjavanja odnosno u slučaju plaćanja kazne u paricijskom roku. Ipak, valja primijetiti da je tim odredbama zakonodavac (pre)naglasio „fiskalni“ karakter prekršajnog prava<sup>65</sup> ime je doveo u pitanje svrhu kažnjavanja (članak 32. PZ) i na temelju individualizacije prekršajnog kažnjavanja. Osim toga, neke od tih odredaba (primjerice ona iz članka 245. stavak 4. PZ prema kojem se po initeelju koji plati kaznu i trošak na mjestu počinjenja prekršaja izrećena kazna ne unosi u prekršajnu evidenciju, a on se ne smatra osobom osuđenom za prekršaj) dvojbene su i s ustavnopravnog aspekta jer dovode u nepovoljniji položaj po initeelje prekršaja koji ne mogu promptno platiti novanu kaznu i istodobno neosnovano privilegiraju one po initeelje prekršaja koji su u mogućnosti takvu kaznu bez odlaganja platiti.

Glede uvođenja tzv. jedinstvenog pojma zastare<sup>66</sup>, nema dvojbe da se time olakšava utvrđivanje zastare s obzirom da u sudskoj praksi nije bilo jednoznačnih stajališta i kriterija o tome koje sve radnje prekidaju zastaru.<sup>67</sup> No, postavlja se pitanje je li ovom izmjenom

---

<sup>62</sup> Zakon o prekršajima (NN br. 8/02, 122/02, 187/03, 105/04, 127/04).

<sup>63</sup> Prema Izvješću o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s pregledom rada prvostupanijskih sudova za 2006. godinu zastara je nastupila u alarmantnih 72,73 % predmeta.

<sup>64</sup> Prema čl. 152. st. 3. PZ novana kazna smatra se se u cjelini plaćenom ako osuđena osoba plati dvije trećine izrećene novane kazne u roku određenom odlukom kojom je ta kazna izrećena. Prema čl. 1. 245. st. 1. PZ, ukoliko su za to ispunjeni zakonom propisani uvjeti novana kazna može se naplatiti prisilno na mjestu počinjenja prekršaja u visini polovice ivoće propisanog minimuma ili polovice to no odre enog iznosa novane kazne propisane propisom o prekršaju za prekršaj za koji je kao kazna propisana samo novana kazna do 2.000,00 kuna za fizičku i odgovornu osobu u pravnoj osobi, do 5.000,00 kuna za okrivljenika fizičku osobu obrtnika i fizičku osobu koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću i do 15.000,00 kuna za pravnu osobu i s njom izjednaćene subjekte.

<sup>65</sup> Više o tome v. Getoš-Gulišija, Analiza pravnih lijekova u prekršajnom postupku s naglaskom na institutu obaveznog prekršajnog naloga u svjetlu sudske prakse i komparativnih europskih rješenja, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 18(2011),2;str.621-677.

<sup>66</sup> Zakon o prekršajima, Uradni list RS, št. 29/2011., dostupno na <http://www.uradni-list.si/>,( 4.11.2013.)

<sup>67</sup> Deren inović D., Uz uvođenje jedinstvenog pojma zastare u hrvatsko kazneno zakonodavstvo, objavljeno 14.10.2013. na <http://www.iusinfo.hr>.



nerazmjerno i nepotrebno produljena zastara za najlakše prekršaje, s obzirom da e i za te prekršaje zastara sada nastupiti gotovo dvostruko kasnije s obzirom da više nema relativne zastare? Interesantno je da Slovenija koja je uvela jedinstveni pojam zastare za kaznena djela nije u inila isto i u odnosu na prekršaje, tako da i nadalje postoji razlikovanje izme u relativne i apsolutne zastare. U pravilu je zastara dvije godine (relativna) odnosno etiri godine (apsolutna), osim za prekršaje s podru ja zaštite tržišne utakmice gdje je zastara pet godina (apsolutna je deset godina). Za odre ene prekršaje rok zastare može biti i dulji od dvije godine no ne dulji od tri godine (npr. za prekršaje s podru ja zaštite prirodnih bogatstava, zdravstvene zaštite, carinske prekršaje i sl. – lanak 17. stavak 6. PZ). Prema OWiG, duljina zastarnog roka odre uje se s obzirom na težinu prekršaja. Tako za najteže prekršaje (za koje je propisana nov ana kazna u iznosu preko 15.000 EUR) zastara nastupa za tri godine (relativna zastara) odnosno šest godina (apsolutna zastara). Me utim, za lakše prekršaje zastara nastupa ve nakon šest mjeseci (relativna) odnosno nakon godinu dana (apsolutna zastara).<sup>68</sup>

Novost je i lanak 14.c PZ prema kojem se „na zastaru prekršajnog progona i zastaru izvršenja prekršajne pravne sankcije primjenjuje rok zastare propisan u vrijeme po injenja prekršaja“.<sup>69</sup> To zna i da eventualne promjene zastarnih rokova (u smislu njihova produljenja ili skra enja) od po injenja kaznenog djela do pravomo nosti rješenja o prekršaju ne e biti uzete u obzir. U obrazloženju Kona nog prijedloga PZ navodi se da je ova odredba sukladna „dosadašnjoj sudskoj praksi u prekršajnom sudovanju i zakonskoj regulativi.“<sup>70</sup> Odre ivanje zastarnog roka prema zakonu koji je bio na snazi *tempore delicti* svakako je u smislu pravne sigurnosti bolje rješenje od onoga koje nalazimo u KZ koji u lanku 86. prema kojem „ako se prije nastupa zastare kaznenog progona ili zastare izvršenja kazne promijeni rok zastare, primijenit e se zastarni rokovi novog zakona.“<sup>71</sup> Me utim, polaze i od toga da su kaznena djela i prekršaji dio istoga sustava kaznenog prava u širem smislu, teško je dijametralno suprotna zakonska rješenja u okviru istog sustava opravdati s aspekta na ela pravne sigurnosti i jedinstva pravnog poretka. Stoga bi trebalo inzistirati na harmonizaciji unutar sustava, a prema modelu odre ivanja zastarnog roka sadržanom u PZ.

## 5. Zaključak

Novelom PZ od 27. ožujka 2013. godine, izmijenjen je niz odredaba materijalnopravnog dijela PZ koje su važne za hrvatsko prekršajno pravo. Promjene obuhvaaju definiciju prekršaja, uvo enje bezna ajnog prekršaja, odredbe o primjeni prekršajnog zakonodavstva u prostoru, odredbe o zastari, isklju enje mogu nosti vo enja prekršajnog postupka u posebnim slu ajevima, odnosno zabranu paralelnog vo enja kaznenog i prekršajnog postupka zbog kaznenog djela kojim je obuhva en i prekršaj te odredbe o utvr ivanju pravnog kontinuiteta. Navedene odredbe su odabrane i analizirane upravo zbog problematike koju ure uju i zbog o ekivanih (pozitivnih i negativnih) posljedica njihove primjene. Definicija prekršaja je sužena kako bi zakonodavac ograni io samoga sebe, ali i ostale ovlaštenike propisivanja prekršaja na uskla ivanje odredbi o prekršajima s definicijom sadržanom u PZ, a u cilju smanjivanja prenormiranosti prekršaja. Me utim, njezinim sužavanjem zakonodavac je djelomi no izmijenio i koncept prekršajnog djela. Ostaje dojam

<sup>68</sup> OWiG, dostupno na <http://dejure.org/gesetze/OWiG>, (4.11.2013.).

<sup>69</sup>Supra bilj. 23.

<sup>70</sup>Supra bilj. 6., str. 39.

<sup>71</sup>Kazneni zakon, (NN 125/2011, 144/2012).

da je definicija prekršaja prema posljednjoj noveli PZ vrlo bliska definiciji prijestupa kao posebne kategorije kažnjivih radnji po težini izme u kaznenih djela i prekršaja, a koja je bila predviđena Nacrtom Zakona o prijestupima i prekršajima prije desetak i više godina no od koje je zakonodavac u međuvremenu odustao. Stoga se čini da bi nova definicija mogla i otežati razgraničenje izme u prekršaja s jedne i kaznenih djela s druge strane. Uvođenjem beznačajnog prekršaja aktualizirana je problematika propisivanja različitih (bagatelnih) ponašanja kao prekršaja. Uz sve argumente navedene u prilog i protiv ove odredbe, teško je oteti se dojmu da se radi o multiplikaciji na čelu oportuniteta (zaodjevenog u supstantivnu normu) koje je posljednjim zakonskim izmjenama ionako znatno prošireno.

Premda je proširenje važenja hrvatskog prekršajnog zakonodavstva na tzv. prostor ZERP-a predstavljeno kao značajna novost, analizom svih relevantnih domaćih i međunarodnih propisa utvrdili smo da se hrvatsko prekršajno zakonodavstvo moglo primjenjivati u tom prostoru i prije uvođenja ove odredbe u Prekršajni zakon. To nedvojbeno proizlazi iz odredaba Ustava Republike Hrvatske, Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982. godine, Pomorskog zakonika, Zakona o morskom ribarstvu te Odluke Hrvatskog sabora o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru iz 2003. godine sa dodatnim izmjenama (2004., 2006. i 2008. godine).

Novelom je uveden i jedinstveni pojam zastare koji je za sve prekršaje, pa i one najlakše, sada četiri godine, osim za prekršaje za koje je ovlašten tužitelj obvezan izdati prekršajni nalog, u kojem slušaju zastara nastupa nakon tri godine. Iz dostupnih statističkih podataka koji ukazuju na znatno manji broj prekršajnih postupaka u zastari u odnosu na, primjerice, stanje prije sedam i više godina, proizlazi da, osim zbog eventualnih poteškoća a oko utvrđivanja radnji kojima se prekida tzv. relativna zastara, nije bilo potrebe za sve, pa i najlakše prekršaje, uvesti jedinstveni zastarni rok od četiri godine. Za pozdraviti je, međutim, novu odredbu o primjeni zastarnih rokova koji su bili na snazi *tempore delicti* i kojom je uveden standard kojim se osigurava pravna sigurnost i prema kojem bi modelu trebalo urediti i primjenu zastarnih rokova za kaznena djela.

U svjetlu presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetima *Maresti protiv Hrvatske* od 25. lipnja 2009. i *Tomasovi protiv Hrvatske* od 18. listopada 2011. godine, a radi sprječavanja povrede na čelu *ne bis in idem*, novelirane su odredbe o isključivoj primjeni prekršajnog zakonodavstva u posebnim slučajevima (članak 10. PZ). Time se stvaraju pretpostavke za izbjegavanje dvostrukog vođenja postupka i kažnjavanja no ostaje vidjeti kako će u praksi funkcionirati konzultacije i koordinacije po ovom pitanju izme u nadležnih državnih tijela, poglavito ovlaštenih tužitelja. Posebnu pozornost bi trebalo posvetiti i problemu konsektivnog vođenja prekršajnog postupka nakon što je po tužitelju prekršaja u upravnom postupku izrečena upravna mjera koja je u suštini punitivnog karaktera. Zanemarivanje ovog pitanja moglo bi dovesti do novih postupaka protiv Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Konačno, smatramo da bi analizi trebala biti podvrgnuta i primjena Odluke Vlade Republike Hrvatske o usklađivanju prekršajnog zakonodavstva Republike Hrvatske s Kaznenim zakonom (NN 150/11) koja, prema povratnim informacijama, nije potpuno ekvivalentna u čelu.

U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, kao jedan od glavnih razloga prekršajnoppravne reforme navodi se rasterećenje Visokog prekršajnog suda zbog velikog broja neriješenih slučajeva. Rasterećenje Visokog prekršajnog suda, bez obzira na važnost i ulogu te instance u strukturi prekršajnog sudovanja,

teško može poslužiti kao *ratio legis* (vjerojatno prije kao *occasio legis*) zakonodavnih reformi u području prekršajnog prava. Zbog toga se i izmjene iz ožujka ove godine prije mogu smatrati kratkim reformskim rezovima ograničenoga dosega no sveobuhvatnom reformom prekršajnoga prava i sudovanja na koju još uvijek čekamo i koja bi trebala jednom za svagda riješiti nagomilane probleme toga ne sasvim funkcionalnog sustava.

## Literatura

- Damaška M., *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, Yale University Press, 1986.
- Deren inovi D., O nekim novostima u materijalnom dijelu Nacrta zakona o prijestupima i prekršajima, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 6(1999),2;
- Deren inovi D., Posebno prijestupovno i prekršajno zakonodavstvo prije i poslije donošenja Zakona o prijestupima i prekršajima, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 8(2001),1
- Deren inovi D., Uz uvo enje jedinstvenog pojma zastare u hrvatsko kazneno zakonodavstvo, objavljeno 14.10.2013.
- Getoš-Gulišija, Analiza pravnih lijekova u prekršajnom postupku s naglaskom na institutu obaveznog prekršajnog naloga u svjetlu sudske prakse i komparativnih europskih rješenja, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 18(2011),2;
- Horvati Ž. (ur.), *Rje nik kaznenog prava*, Zagreb, 2002.
- Horvati Ž., Novo prijestupovno i prekršajno pravo kao dio hrvatskog kaznenopravnog sustava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 8(2001),1;
- Josipovi I., Novi prekršajni i prijestupovni postupak: kreativna inovacija ili nedomišljen eksperiment: uvod za polemiku o zakonskom projektu, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 8(2001),1;
- Knez P., Stroj s helikopterskim pristankom na Triglavu storil le "neznatn prekršek", *Dnevnik* od 22.8.2012.;
- Koman A., Materialnopravna ureditev prava prekrškova postopek o prekršku, str. 11.;
- Kova i A., Novo materijalno i postupovno prekršajno-prijestupovno zakonodavstvo kao dio novog kaznenog zakonodavstva, *Aktualna pitanja novoga kaznenog zakonodavstva*, Zagreb(2000);
- Krapac D., *Kazneno procesno pravo*, Prva knjiga: Institucije, Narodne novine Zagreb, prosinac 2007.
- Novosel-Rašo-Buri , Razgrani enje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 17, broj 2/2010;
- *Pravni leksikon*, Zagreb, 2007.,

## Propisi i odluke:

- Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010);
- Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982 (NN – MU, 9/2000);
- Code pénal, Version consolidée au 13 octobre 2013;
- Kazneni zakon (NN 125/2011, 144/2012);
- Kona ni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, velja a 2013.
- Pomorski zakonik (NN 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013);
- Prekršajni zakon (NN 107/2007) ;
- Prekršajni zakon (NN 107/2007, 39/2013),
- Njema ki prekršajni zakon - Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG);
- Slovenski prekršajni zakon- Zakon o prekrških, Uradni list RS, št. 29/2011;
- Zakon o boravišnoj pristojbi (NN 152/08, 59/09, 97/13);

- Zakon o carinskoj službi (NN 68/2013);
- Zakon o državnom inspektoratu (NN 116/08, 123/08, 49/11);
- Zakon o kaznenom postupku (NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 143/12, 56/13)
- Zakon o morskome ribarstvu (NN 81/2013);
- Zakon o obrani (NN 73/2013);
- Zakon o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju (NN 80/2013);
- Zakon o tržištu toplinske energije (NN 80/2013);
- Zakon o porezu na dodanu vrijednost (NN 73/2013);
- Zakon o prekršajima (NN 8/02, 122/02, 187/03, 105/04, 127/04);
- Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 67/2008, 48/2010, 74/2011, 80/2013);
- Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (NN 39/2013);
- Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 138/06, 43/09, 88/10, 50/12, 80/13);
- Zakon o zračnom prometu, (NN 69/2009, 84/2011, 54/2013, 127/2013)
- 1480 Po initelji prekršaja u 2011. godini, Statisti ka izvješ a, Zagreb 2012.;
- 1506 Po initelji prekršaja u 2012. godini, Statisti ka izvješ a, Zagreb 2013;
- Pravilnik o izdavanju pisanog ili izricanju usmenog upozorenja, (NN 25/2008, 50/2009);
- Pravilnik o obavljanju inspekcijskog nadzora sigurnosti plovidbe (NN 127/2005, 38/2008, 5/2011);
- Pravilnik o obavljanju inspekcijskog nadzora sigurnosti plovidbe, (NN 39/2011);
- Pravilnik o prekršajnoj evidenciji (NN 27/2008);
- Pravilnik o razvrstavanju, minimalnim uvjetima i kategorizaciji ugostiteljskih objekata (NN 57/95, 101/95, 1/96, 110/96, 24/97, 61/98, 137/98, 19/99, 39/99, 52/99,43/00, 52/00, 57/00, 63/00, 18/01, 33/01, 21/03, 52/04, 106/04);
- Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske* (Case of Maresti v. Croatia (final 2009), Application no. 55759/07);
- Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Tomasovi protiv Hrvatske* (Case of Tomasovi v. Croatia (final 2012), Application no. 53785/09);
- Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Tsonyo, Tsonev protiv Bugarske* (Case of Tsonyo, Tsonev v. Bulgaria (final 2010), Application no. 2376/03);
- Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Dewer protiv Belgije* (Case of Dewer c/a Belgium (final 1980), Application no. 6903/75);
- Odluka o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (NN 157/2003);
- Odluka o dopuni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (NN 77/2004);
- Odluka o izmjeni i dopunama Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (NN 138/2006);
- Odluka o izmjeni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (NN 31/2008);
- Odluka Vlade Republike Hrvatske o usklaivanju prekršajnog zakonodavstva Republike Hrvatske s Kaznenim zakonom (NN 150/11);
- Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4433/2007 (NN 77/2009 );
- Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, I Kž 679/11-4;
- Odluka Vrhovnog suda Slovenije, IV Ips 16/2007;
- Odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, Gž-1313/2012 (10.04.2012.);

- Izvješ e o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s prikazom rada prvostupajnskih prekršajnih sudova za 2012. godinu.

**Web adrese:**

- <http://www.24ur.com/novice/slovenija/policisti-ustavili-svojega-sefa-in-mu-izrekli-le-opozorilo.html>,(4.11.2013.);
- na <http://www.iusinfo.hr>;
- <http://www.dnevnik.si/kronika/1042547892#>, (4.11.2013.);
- <http://www.mp.gov.si/>, (4.11.2013.);
- <http://www.legifrance.gouv.fr>, (4.11.2013.);
- <http://dejure.org/gesetze/OWiG>, (4.11.2013.);
- <http://www.uradni-list.si/>, (4.11.2013.);
- <http://www.dzs.hr/> (4.11.2013.);
- <http://hudoc.echr.coe.int>, (4.11.2013.);