

Jasna Momirović*

Milan Stipić**

PRIVREMENE MJERE ZABRANE OBAVLJANJA DJELATNOSTI (upravni i prekršajnopравни aspekti)

Autori se u članku bave slučajevima donošenja usmenih rješenja kojima upravna tijela izriču privremene mjera zabrane obavljanja djelatnosti i koja se opravdavaju ciljem sprječavanja sive ekonomije i njezinim posljedicama. No donošenje takvih rješenja i njihove pravne posljedice, koje u značajnoj mjeri pogađaju ustavna prava i slobode građana, otvaraju brojna pravna pitanja na području ugostiteljske djelatnosti, obilježavanja brašna evidencijskim markicama, radnih dozvola stranaca i prijavljivanja radnika nadležnom zavodu. U prvom dijelu rada autori izlažu pitanja koja se tiču izvršenja usmenog rješenja o privremenoj mjeri, sastavljanja pisanog otpisivanja rješenja, odgovornog učinka žalbe na rješenje, privremenog skidanja pečata i otvaranja prostorija, novčane kazne za prekršaj i kumulacije zaštitnih mjera, isključenja izvršenja uplatom novčanog iznosa te neka druga a u drugom dijelu članka prekršajnopравnim aspektima privremenih mjera zabrane obavljanja djelatnosti. Zaključno upozoravaju na neke nedostatke koje novi Prekršajni zakon nastoji ispraviti.

I. UVOD

1. Opći prikaz

Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. Ustav¹ u odredbi stavka 2. članka 50. predviđa da se, kao iznimno, zakonom mogu ograničiti poduzetnička sloboda i vlasnička prava, propisujući:

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

* Jasna Momirović, sutkinja Prekršajnog suda u Zagrebu

** Milan Stipić, pomoćnik glavnog inspektora Državnog inspektorata

¹ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), objavljen je u NN br. 41/01., a ispravak u NN br. 55/01.

U nastojanju da zaštiti interese Republike Hrvatske, zakonodavac je, svjestan toga da je poduzimanje zaštitnih mjera najveće odstupanje od proklamiranog načela poduzetničke slobode, na normativnoj razini, u više zakona kojima se uređuje određeno upravno područje, predvidio mogućnost predlaganja i donošenja pojedinačnih akata kojima se na određeno vrijeme ograničava poduzetnička sloboda, propisujući institut zaštitnih mjera, među kojima je i zaštitna mjera zabrane obavljanja djelatnosti.

Prema zakonskim rješenjima iz Zakona o trgovačkim društvima,² članak 32. stavak 2., dopuštena je svaka djelatnost koja nije zakonom zabranjena ili nije suprotna moralu društva. Predmet poslovanja su sve one djelatnosti³ kojima se trgovac bavi.

Zamisao zakonodavca o tome kako se mogu realizirati zaštitne mjere provodi se tako što jednim državnim tijelima (izvršnoj vlasti) propisuje obvezu otkrivanja i prijavljivanja slučajeva u kojima se mogu izreći zaštitne mjere zabrane obavljanja djelatnosti, to su u pravilu nadležni inspektori,⁴ a drugim tijelima (sudskoj vlasti) daje ovlast za odlučivanje u povodu zahtjeva da se takva mjera zabrane izrekne i prati njezino izvršenje.

Mjere zabrane obavljanja djelatnosti mogu se donositi i u upravnim postupcima koji se vode po pravilima Zakona o općem upravnom postupku.⁵ Donose ih ovlaštene državni službenici, u pravilu nadležni inspektori, sukladno ovlastima iz materijalnih zakona kojima se uređuje određeno upravno područje. U materijalnim zakonima, u dijelu u kojem se propisuju mjere, u pravilu se nazivaju upravne mjere, a da ih se u zakonskim tekstovima izričito ne navodi kao zaštitne. Takva rješenja po svojoj prirodi i učinku imaju karakter zaštitne mjere, što se vidi iz uobičajene zakonske dikcije. Ovlast za poduzimanje upravnih mjera svodi se na zakonsku normu koja po sadržaju uobičajeno glasi: inspektor će rješenjem do otklanjanja nadzorom utvrđenih nepravilnosti privremeno zabraniti obavljanje djelatnosti ili inspektor će nadziranoj pravnoj ili fizičkoj osobi na vrijeme od 30 dana zabraniti obavljanje djelatnosti.

Iz navedene ustavne norme stavka 2. članka 50. Ustava Republike Hrvatske proizlazi da se mjera zabrane obavljanja djelatnosti može propisivati samo na određeno vrijeme, nikako trajno. Zakonska rješenja idu za tim da se mjera propisuje u različitom trajanju od nekoliko mjeseci do nekoliko godina ili pak

² NN br. 111/93., 34/99., 52/00.- Odluka Ustavnog suda i 118/03.

³ Vidjeti Zakon o Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti, NN br. 98/94., i na temelju toga zakona donesenu Odluku o Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007 - NKD 2007, NN br. 58/07., ispravak 72/07.

⁴ Prema članku 32. stavku 2. Zakona o sustavu državne uprave, NN br. 75/93., 92/96., 15/00., 59/01., 190/03. i 199/03., inspeksijski nadzor provode inspektori i drugi državni službenici ovlaštene za provedbu nadzora, kad je to određeno posebnim zakonom.

⁵ Zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, NN br. 53/91. i 103/96. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-248/94 od 13. studenoga 1996.

do otklanjanja inspekcijskim nadzorom utvrđenih nedostataka u poslovanju. Prestanak potonje mjere ovisi o aktivnosti stranke, odnosno o tome u kojem će roku stranka uskladiti poslovanje sa zakonom ili drugim propisom.

U prekršajnim postupcima, zaštitne mjere u pravilu se ne izriču samostalno,⁶ neovisno o kazni ili drugoj prekršajnoj sankciji. Zbog toga se može reći da su zaštitne mjere u osnovi dopunske kaznene sankcije, za razliku od kazni koje su temeljne kaznene sankcije.

Općenito se smatra da primjena zaštitnih mjera, tako i primjena zaštitne mjere zabrane obavljanja određene djelatnosti, ima svrhu otklanjanja uvjeta koji omogućuju ili poticajno djeluju na počinitelje novog djela koje ima obilježje prekršaja.

U ovom radu obrađuju se primjeri zabrane obavljanja djelatnosti koje se kao mjere donose u upravnom i prekršajnom postupku.

II. UPRAVNOPRAVNI ASPEKTI ZAŠTITNIH MJERA (OSOBITI SLUČAJEVI)

2. Donošenje usmenog rješenja u sklopu sadržaja zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru

U upravnom postupku rješava se o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinaca, pravnih osoba i drugih stranaka. Materijalnu stranu inspekcijskog postupka, međutim, čini ispitivanje (inspekcijski nadzor) primjenjuje li stranka u svom djelovanju propise koji reguliraju to djelovanje. Daljnja aktivnost inspektora ovisit će o rezultatu tog ispitivanja. Ako je rezultat ispitivanja za stranku povoljan (tj. ako je utvrđeno da stranka primjenjuje propise), inspekcijski postupak završava se sastavljanjem zapisnika o tako utvrđenom činjeničnom stanju. Međutim, ako je rezultat ispitivanja za stranku nepovoljan (tj. ako je utvrđeno da stranka ne primjenjuje propise uopće, ili ih ne primjenjuje kako treba), inspektor će odgovarajućim pravnim sredstvima, s ciljem da se utvrđena nepravilnost otkloni, primorati stranku da nepravilnosti otkloni i uspostavi stanje koje je sukladno propisu. Pravno sredstvo kojim to inspektor postiže jest primjena odgovarajuće upravne mjere koju inspektor naređuje odnosno izriče *rješenjem*.

Rješenje je formalnopravni akt, koji mora imati zakonom određen oblik i sastavne dijelove. Uvijek se donosi u pisanoj formi, a samo iznimno usmeno.

U upravnom postupku više je vrsta rješenja. Podjela na vrste rješenja može biti s gledišta sadržaja pravne zaštite, s gledišta stupnja pravne vezanosti, s

⁶ Prema odredbi stavaka 3. članka 36. ZOP-a, zakonom može biti propisano da se neke od propisanih zaštitnih mjera (prema st. 1. toga članka, nap.a.) mogu primijeniti samostalno i bez izricanja kazne odnosno primjene druge prekršajne sankcije.

gledišta djelovanja prema stranci, s gledišta donositelja. Ovisno o tome jesu li stranke identificirane, rješenje može biti pojedinačno ili generalno, a može se odnositi i na veći broj tijelu koje ga donosi nepoznatih, ali određenih osoba.

S gledišta donositelja i forme, inspektori kao redovito donose:

- rješenja u redovitom, ispitnom upravnom postupku, a iznimno
- rješenja u skraćenom postupku,
- usmena rješenja i
- rješenja u sklopu zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru.

Institut donošenja usmenog rješenja nije stran hrvatskom zakonodavstvu. Neke slučajeve donošenja usmenog rješenja poznaje i Zakon o općem upravnom postupku⁷ za koji se bez ostatka može reći da je postupovni propis pa neke prigovore da se ovlasti za postupanje inspektora mogu propisati samo materijalnim propisima smatramo neutemeljenima. S obzirom na to da je zakonodavac prihvatio i institut usmenog rješenja koje inspektor donosi u sklopu zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru, kasnije i kao samostalan akt, dostavom pisanog otpravka, ako do njega dođe, na taj način uveo je nov institut u kojem se svjesno zanemaruje redoviti postupak iz nekih faza upravnog postupka.

Propisani slučajevi donošenja usmenog rješenja u zapisniku o obavljenom inspekcijskom nadzoru ne isključuju mogućnost pravne zaštite zakonitosti pojedinačnih rješenja i postupaka jer se predviđa obveza inspektorima da otpravak takvog rješenja u pisanom obliku dostavi stranci. S obzirom na tu okolnost, stranka može poduzimati radnje radi zaštite svojih prava i interesa te se na taj način stranci jamči pravo na žalbu i otvara put sudske kontrole pojedinih rješenja koja donosi inspektor, s tim da se pravo na žalbu računa od dana prijma pisanog otpravka rješenja, a ne od dana kada je doneseno usmeno rješenje. Pri tome ne želimo kazati da pri donošenju usmenih rješenja ne mogu nastati teškoće pri utvrđivanju točnog i potpunog činjeničnog stanja, koje uvjetuju donošenje usmenog rješenja, a može biti i drugih nepoznanica, osobito ako je riječ o složenom inspekcijskom nadzoru utvrđivanja, primjerice, prvog dana početka rada ili pak o situacijama gdje sudjeluje veći broj stranaka. Svakako, svi ti navedeni rizici pri donošenju usmenih rješenja opravdavaju se ciljem koji se može nazvati sprječavanje sive ekonomije i posljedicama koje iz toga proizlaze.

Najveći broj slučajeva propisivanja donošenja usmenih rješenja u sklopu zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru nastao je nakon donošenja Plana kratkoročnih i dugoročnih mjera za suzbijanje sive ekonomije, koji je Vlada Republike Hrvatske prihvatila na sjednici održanoj 25. studenog 2004.

U nastavku se obrađuju neki primjeri donošenja usmenog rješenja.

⁷ U vezi s usmenim rješenjem vidjeti odredbu članka 214. Zakona o općem upravnom postupku. Na temelju te zakonske odredbe usmena rješenja donose se u slučaju poduzimanja hitnih mjera radi osiguravanja javnog mira i sigurnosti ili radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu.

2.1. Rješenje u području ugostiteljske djelatnosti

Zakonom o ugostiteljskoj djelatnosti⁸ izmijenjena je odredba čl. 58. st. 5. Zakona o Državnom inspektoratu⁹ (u daljnjem tekstu ZDI) kojim je bilo propisano donošenje usmenog rješenja za bespravno pružanje usluga u ugostiteljskoj djelatnosti.

Sada, prema odredbi čl. 40. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, u provedbi inspeksijskog nadzora u području ugostiteljske djelatnosti odnosno pružanja ugostiteljskih usluga, gospodarski inspektor usmenim će rješenjem u zapisniku, do otklanjanja utvrđenih nedostataka, a najkraće na rok od 30 dana, zabraniti pravnoj ili fizičkoj osobi daljnje obavljanje ugostiteljske djelatnosti odnosno pružanje ugostiteljskih usluga:

- ako se obavljaju bez upisa u propisani registar odnosno upisnik ili ako nema odobrenje,
- ako se obavljaju bez rješenja kojim je utvrđeno da prostor, uređaji i oprema udovoljavaju propisanim uvjetima.

Rješenje doneseno na temelju te zakonske odredbe izvršava se pečaćenjem prostorija, postrojenja, uređaja i druge opreme za rad ili na drugi pogodan način (stavak 2. članka 40. Zakona).

Obavljanje djelatnosti na opisani način sankcionirano je kao prekršaj (članak 44. stavak 1. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti) za koji je predviđena novčana kazna od 10.000,00 do 150.000,00 kuna za pravnu osobu i novčana kazna od 5.000,00 do 15.000,00 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi i fizičku osobu (članak 44. stavci 3. i 4.).

2.2. Rješenje u vezi s obilježavanjem brašna evidencijskim markicama

Način i postupak evidentiranja i obilježavanja evidencijskim markicama brašna koje se proizvodi i stavlja na tržište, uvozi ili izvozi, uređuje Zakon o posebnim uvjetima za stavljanje brašna na tržište.¹⁰

Prema stavku 3. članka 7. toga zakona, gospodarski inspektor na mjestu počinjenja prekršaja usmenim rješenjem pravnoj ili fizičkoj osobi koja stavlja brašno na tržište ili koristi ili prevozi brašno koje nije obilježeno evidencijskom markicom ili proizvodi pekarske proizvode suprotno odredbi članka

⁸ Zakon je objavljen u NN br. 138/06. i stupio je na snagu 28. prosinca 2006.

⁹ Izvorni tekst Zakona objavljen je u NN br. 76/99., a njegove izmjene i dopune u NN br. 96/03., 151/03., 160/04., 174/04., 33/05., 48/05., 129/05., 140/05., 138/06., 68/07. i 79/07.

¹⁰ NN br. 48/04. Ispravak 130/04. i 140/05.

6. stavka 3. toga zakona, zabranit će obavljanje djelatnosti uvoza, trgovine brašnom ili djelatnost proizvodnje pekarskih proizvoda ili proizvoda u sastav kojih ulazi brašno ili djelatnosti prijevoza u trajanju 30 dana i odmah izvršiti pečaćenje poslovnih prostorija, onemogućivanjem korištenja postrojenja, uređaja i druge opreme za rad gdje se to može izvršiti te u roku od pet dana donijeti pisano rješenje o zabrani obavljanja djelatnosti.

Odredbama članaka 9. i 11. Zakona za pravnu i fizičku osobu predviđa se u prekršajnom postupku, uz novčanu kaznu za prekršaj, donošenje i mjere zabrane obavljanja djelatnosti u trajanju od 90 dana do godine dana.

Postupanje protivno odredbi stavaka 1., 2. i 3. članka 4. i stavka 1. članka 5. ovoga zakona sankcionirano je kao prekršaj (članak 8.) za koji je predviđena novčana kazna od 30.000,00 do 100.000,00 kuna za pravnu osobu i novčana kazna od 5.000,00 do 10.000,00 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi te novčana kazna u iznosu 1.000,00 do 50.000,00 kuna za fizičku osobu (članak 10.).

2.3. Rješenje u odnosu na radnu dozvolu stranaca i prijavljivanje radnika nadležnom zavodu

Prema izmijenjenoj odredbi članka 62. stavka 1. podstavaka 1. i 2. ZDI, u provedbi inspeksijskog nadzora u području rada (radni odnosi) inspektor rada usmenim će rješenjem u zapisniku, na određeno vrijeme, u trajanju 30 dana, zabraniti poslodavcu obavljanje djelatnosti u nadziranom poslovnom objektu odnosno prostoru ako utvrdi da je tijekom nadzora za poslodavca radio:

- stranac bez radne dozvole koji nije oslobođen obveze njezina pribavljanja ili kod poslodavca obavlja posao za koji mu nije izdana radna dozvola,¹¹
- radnik na obavljanju posla koji s obzirom na narav i vrstu rada te ovlasti poslodavca ima obilježje posla za koji se zasniva radni odnos, a poslodavac ga nije prijavio na obvezno mirovinsko ili osnovno zdravstveno osiguranje s prvim danom početka rada i na odgovarajuće radno vrijeme.

Zakon i u tim slučajevima predviđa izvršenje rješenja pečaćenjem.

Prema odredbi stavka 3. članka 71. ZDI, uz novčanu kaznu za prekršaj, poslodavcu će se zbog neprijavljivanja radnika na obvezno mirovinsko i osnovno zdravstveno osiguranje, u prekršajnom postupku, izreći i zaštitna mjera zabrane obavljanja djelatnosti u trajanju od tri mjeseca do jedne godine.

¹¹ Prema odredbi članka 218. stavka 2. Zakona o strancima, NN br. 79/07., u vezi s odredbom članka 219. (stupanje Zakona na snagu), 1. siječnja 2008. prestaje važiti odredba članka 62. stavka 1. podstavka 1. ZDI. Inspeksijski nadzor u vezi s radom stranaca (ishodjenje poslovne i radne dozvole) uređuje odredba članka 199. Zakona o strancima, s primjenom od 1. siječnja 2008.

Postupanje protivno odredbi stavka 1. podstavka 2. članka 62. ZDI, sankcionirano je kao prekršaj (članak 71. stavak 1. i stavak 2.) za koji je predviđena novčana kazna od 30.000,00 do 120.000,00 kuna za pravnu osobu i novčana kazna od 10.000,00 do 15.000,00 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi i fizičku osobu.

3. Izvršenje usmenog rješenja

Osnovno obilježje usmenog rješenja donesenog u sklopu zapisnika o obavljanom inspekcijskom nadzoru jest njegovo izvršenje pečaćenjem, i to za trajanja inspekcijskog nadzora.

Način izvršenja usmenog rješenja u području ugostiteljske djelatnosti u vezi s obavljanjem te djelatnosti bez upisa u propisani registar odnosno upisnik i bez potrebnog odobrenja kojim se utvrđuje da prostor, uređaji i oprema udovoljavaju propisanim minimalnim uvjetima, određen je u stavku 2. članka 40. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti.

Izvršenje usmenog rješenja pri evidentiranju brašna na tržištu propisano je odredbom stavka 3. članka 7. Zakona o posebnim uvjetima za stavljanje brašna na tržište. U području radnih odnosa (rad stranaca i prijavljivanje nadležnom zavodu) izvršenje usmenog rješenja propisano je odredbom stavka 2. članka 62. ZDI.

Za rješenja navedena u ta tri slučaja propisan je način izvršenja pečaćenjem poslovnih prostorija, postrojenja, uređaja i druge opreme za rad.

S obzirom na prirodu usmenog rješenja u zapisniku, za njegovo izvršenje ne vrijede redovita pravila Zakona o općem upravnom postupku propisana člankom 270.¹² Naime, navedene odredbe za izvršenje usmenih rješenja

¹² Navedene odredbe članka 270. glase:

- (1) Rješenje doneseno u upravnom postupku izvršuje se pošto postane izvršno.
- (2) Prvostepeno rješenje postaje izvršno:
 - 1) istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena;
 - 2) dostavom stranci ako žalba nije dopuštena;
 - 3) dostavom stranci ako žalba ne odgađa izvršenje;
 - 4) dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija.
- (3) Drugostupanjsko rješenje kojim je izmijenjeno prvostupanjsko rješenje postaje izvršno kad se dostavi stranci.
- (4) Ako je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, s izvršenjem rješenja može se započeti istekom toga roka. Ako rješenjem nije određen rok za izvršenje radnje, rješenje postaje izvršno u roku od petnaest dana od dana donošenja rješenja. Rješenjem ostavljeni rok za izvršenje rješenja odnosno propisani rok od petnaest dana za izvršenje počinje teći od dana kad rješenje, u smislu st. (2) i (3) ovoga članka, postane izvršno.
- (5) Izvršenje se može provesti i na temelju nagodbe, ali samo protiv osobe koja je sudjelovala u nagodbi.

u zapisniku, ovisno o konkretnom slučaju, predviđaju pečaćenje prostorija, postrojenja, uređaja opreme za rad, s tim da je u tim odredbama naglašeno i opće pravilo, propisano člankom 273. stavkom 1. ZUP, da izvršenje treba provesti na onaj način i primjenom onog sredstva koje dovodi do cilja, a koje je najblaže za izvršenika. Kad postupak vodi gospodarski inspektor u predmetima obilježavanja brašna markicama, izvršenje rješenja predviđa se pečaćenjem.

Pečaćenje se obavlja na najpogodniji način tako da se sredstva rada i poslovne prostorije ne mogu koristiti, a da se prethodno ne ošteti službeni pečat koji je inspektor stavio radi izvršenja rješenja.

Za pečaćenje inspektor se može koristiti hladnim pečatnim voskom s jamstvenikom, samoljepljivom vrpcom, žicom s olovnom plombom na koju se utisne znak Državnog inspektorata i naziv Državni inspektorat, sve ovisno o ocjeni inspektora kojim je sredstvima pečaćenje pogodnije izvršiti.¹³

U postupku izvršenja rješenja pečaćenjem inspektor je dužan istaknuti i upozorenje o kaznenom djelu skidanja i povrede službenog pečata ili znaka. U tu svrhu inspektor će izraditi poseban akt, koji će u zaglavlju sadržavati oznaku Državni inspektorat, naziv područne jedinice Državnog inspektorata (područna jedinica Rijeka Split, Osijek, Varaždin ili Zagreb), poblizu oznaku unutarnje ustrojstvene jedinice iz koje je inspektor (gospodarski inspektor ili inspektor rada) obavio inspekcijski nadzor i proveo izvršenje. U tom aktu, inspektor će u krupnom planu upisati tekst sljedećeg sadržaja: UPOZORENJE – KAZNENO DJELO SKIDANJA I POVREDE SLUŽBENOG PEČATA ILI ZNAKA, a ispod toga će ispisati sadržaj odredbe članka 323. Kaznenog zakona.¹⁴

Ako je iz opravdanih razloga, primjerice radi iznošenja lako pokvarljivih namirnica, otklanjanja kvara na instalacijama ili radi poduzimanja nekih drugih radnji u svezi sa sigurnošću, zaštitom okoliša ili sprječavanjem nastanka

(6) Ako se rješenje odnosi na dvije stranke ili više stranaka koje u postupku sudjeluju s istovjetnim zahtjevima, žalba ma i jedne takve stranke sprečava izvršnost rješenja.

(7) Nakon isteka roka od pet godina od dana kad je rješenje postalo izvršno ne može se tražiti njegovo izvršenje.

¹³ Naputak o načinu pečaćenja kad se rješenje inspektora Državnog inspektorata izvršava pečaćenjem, NN br. 149/05., donio je glavni inspektor Državnog inspektorata na temelju ovlasti iz članka 56. stavak 2. Zakona o Državnom inspektoratu. Danom stupanja na snagu Naputka prestao je vrijediti naputak objavljen u NN br. 38/00.

¹⁴ Članak 323. Kaznenog zakona, NN br. 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04. i 84/05., glasi:

“(1) Tko skine ili povrijedi službeni pečat ili znak koji je ovlaštena službena osoba stavila radi osiguranja predmeta ili prostorije, ili tko bez skidanja ili povrede pečata ili znaka uđe u takvu prostoriju ili otvori osigurani predmet,

kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine.

(2) Za pokušaj kaznenog djela iz stavka 1. ovoga članka počinitelj će se kazniti.”

štete, nakon pečaćenja potrebno nakratko otpečatiti poslovne prostorije ili sredstva rada, dok mjera pečaćenja traje, to će obaviti, kao i novo pečaćenje, inspektor koji je izvršio pečaćenje ili drugi nadležni inspektor, uz obvezno sastavljanje zapisnika o tim radnjama.

4. Pisani otpravak usmenog rješenja

Ustavna odredba članka 18. Ustava Republike Hrvatske¹⁵ jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata u postupku prvog stupnja. Čuvajući smisao navedene ustavne odredbe, isto pitanje obrađeno je u odredbi članka 15. Zakona o sustavu državne uprave.¹⁶ Otpravak usmenog rješenja u pisanom obliku, koje se po sadržaju ne smije razlikovati od usmenog rješenja u zapisniku, predviđa stavak (3) članka 40. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, stavak 3. članka 7. Zakona o posebnim uvjetima za stavljanje brašna na tržište i stavak 3. članka 62. ZDI.

Gospodarski inspektor u slučaju iz navedenog članka 40. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, navedenog članka 7. Zakona o posebnim uvjetima za stavljanje brašna na tržište i inspektor rada za radne odnose u slučaju iz navedenog članka 62. ZDI, po službenoj dužnosti, bez zahtjeva stranke, obvezan je stranci takvo rješenje otpremiti.

Rok za otpremu rješenja je osam dana odnosno pet dana u slučaju kad gospodarski inspektor donosi rješenje u vezi s markicama za brašno.

I po tom obilježju usmeno rješenje u zapisniku o obavljenom inspekcijskom nadzoru razlikuje se od usmenog rješenja iz članka 214. ZUP. Naime, te odredbe ZUP-a propisuju kako će se tek na zahtjev stranke rješenje izdati u pisanom obliku najkasnije u roku osam dana od dana podnošenja zahtjeva, a taj se zahtjev može podnijeti u roku dva mjeseca od dana donošenja usmenog rješenja.

Nakon dostave pisanog otpravka usmenog rješenja, stranci se otvara pravni put zaštite njezinih prava i interesa podnošenjem žalbe kao redovitog pravnog lijeka u upravnom postupku.

¹⁵ Članak 18. Ustava Republike Hrvatske glasi:

“Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.

Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.”

¹⁶ NN br. 190/03. - pročišćeni tekst, 199/03. i 79/07. Tekst navedenog zakonskog članka glasi:

“Protiv pojedinačnih akata, radnji i mjera tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, donijetih u prvom stupnju, može se podnijeti žalba, a u slučaju da žalba nije dopuštena, zatražiti sudska zaštita.”

5. Učinak žalbe na izvršenje rješenja

U sva tri navedena primjera zastupljeno je načelo prema kojem žalba nema suspenzivni učinak, ne odgađa izvršenje rješenja, stavak 5. članka 40. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, stavak 5. članka 7. Zakona o posebnim uvjetima za stavljanje brašna na tržište i članak 63. ZDI. S obzirom na okolnost da je rješenje izvršeno pečaćenjem, za trajanja inspekcijskog nadzora, logične su odredbe zakona u kojima se propisuju da žalba ne odgađa izvršenje rješenja.

Zakonodavna rješenja koja idu za tim da žalba ne odgađa izvršenje rješenja, ma koliko bila pažljivo odabrana, imaju i loših obilježja. Naime, i najbolji državni službenik/inspektor može pogriješiti i donijeti nezakonito rješenje, osobito ako je riječ o usmenom rješenju u zapisniku o obavljenom inspekcijskom nadzoru, a stranka u žalbenom postupku uspije. Okolnošću da je uspjela u žalbenom postupku stranka se s uspjehom može koristiti u mogućem sudskom sporu radi naknade štete nastale za vrijeme obustave poslovanja (zabrane obavljanja djelatnosti) podupirući tužbene navode time da je rješenje bilo nezakonito.

6. Privremeno skidanje pečata i otvaranje prostorija

Ako je iz opravdanih razloga nakon pečaćenja potrebno nakratko otpečatiti poslovne prostorije, za koje je pečaćenje pravni temelj bilo usmeno rješenje u zapisniku, predstavnik pravne osobe ili fizička osoba na koju se odnosi usmeno rješenje može u roku od 24 sata nakon provedenog pečaćenja pismenim putem zatražiti da se zapečaćena prostorija privremeno otpečati. To pravo na strani je subjekta kojeg je poslovanje inspektor nadzirao, s tim da se ostvarivanje toga prava može tražiti samo u dva (opravdana) slučaja predviđena Zakonom, stavak (4) članka 40. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, stavak (4) članka 7. Zakona o posebnim uvjetima za stavljanje brašna na tržište i članka 62. ZDI, i to:

- ako je iz prostorije potrebno iznijeti pokvarljive namirnice i
- radi poduzimanja mjera u vezi sa sigurnošću prostorija i instalacija.

Oba slučaju u kojima se može tražiti skidanje pečata i privremeno otvaranje prostorija sračunata su na sprječavanja mogućeg nastanka štete koja bi se pojavila kao posljedica toga što je prostorijama odnosno uređajima i opremi pečaćenjem onemogućen pristup i njihova uporaba.

Inspektor koji je obavio pečaćenje, ili ako je spriječen ili odsutan drugi inspektor, dužan je zahtjevu udovoljiti, s tim da će o provedenim radnjama sastaviti zapisnik i prije otpečaćene prostorije ponovo zapečatiti.

7. Opseg zabrane

U praksi su česti slučajevi da gospodarski subjekti, ovisno o njihovu unutarnjem ustrojstvu i opsegu poslovanja, posluju osim u sjedištu i na drugim lokacijama (pogonima, tvornicama, poslovnicama, izdvojenim poslovnim jedinicama i slično) pa se u vezi s tim postavilo pitanje hoće li se zabrana obavljanja djelatnosti odnositi na sve ustrojstvene jedinice nadziranog subjekta, računajući i sjedište.

Upravna praksa stala je na stajalište da se mjera može odnositi samo na one dijelove procesa rada u sklopu ustrojstvene jedinice gdje je došlo do povrede propisa. Takva praksa poslije je u izmijenjenom članku 62. ZDI našla mjesta u zakonskom tekstu, u kojem se propisuje da će u provedbi inspeksijskog nadzora u području rada (radni odnosi) inspektor rada ... zabraniti poslodavcu obavljanje djelatnosti u nadziranom poslovnom objektu odnosno prostoru.

8. Novčane kazne za prekršaj i kumulacija zaštitnih mjera

Aktivnost inspektora nakon obavljenog inspeksijskog nadzora ne završava donošenjem rješenja u upravnom postupku i njegovim izvršenjem. Kad inspektor utvrdi da je povredom propisa počinjen prekršaj, ako sam po pravilima Zakona o prekršajima nije izdao prekršajni nalog, dužan je podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom prekršajnom sudu.

Prekršajnim nalogom osim novčane kazne za prekršaj može se izreći i mjera zabrane obavljanja djelatnosti.

U našim primjerima:

- obavljanja ugostiteljskih usluga bez upisa u registar nadležnog tijela i bez odobrenja kojim se utvrđuje da su ispunjeni minimalni uvjeti, u odredbi članka 44. stavka 1. podstavka 2. i podstavka 3. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, propisana je novčana kazna za prekršaje. Za prekršaj odgovara pravna i odgovorna osoba u pravnoj osobi i fizička osoba.

Mjera zabrane obavljanja ugostiteljske djelatnosti u objektu za koji su navedeni nedostaci utvrđeni propisana je člankom 49. i 50. Zakona. Propisani uvjet za donošenje takve mjere prema članku 49. jest počinjenje prekršaja u istom objektu po drugi put u dvije godine, nakon pravomoćnog rješenja za prekršaje i trajanje mjere od tri mjeseca do godine dana. Prema članku 50. propisani uvjet je počinjenje prekršaja u istom objektu treći put u roku od dvije godine od pravomoćnosti prvog rješenja o prekršaju, a trajanje mjere je šest mjeseci do godine dana.

- stavljanja u promet brašna bez evidentiranja i obilježavanja evidencijskim markicama po odredbi članka 8. Zakona o posebnim uvjetima za stavljanje brašna na tržište propisana je novčana kazna za prekršaj pravne osobe i odgo-

vorne osobe u pravnoj osobi, a u članku 10. novčana kazna za prekršaj fizičke osobe.

Mjera zabrane obavljanja djelatnosti uvoza, trgovine brašnom i djelatnosti proizvodnje pekarskih proizvoda ili proizvoda u sastav kojih ulazi brašno ili djelatnost prijevoza, za pravne i fizičke osobe u trajanju od 90 dana do godinu dana propisuju članci 9. i 10. ovoga zakona.

- zapošljavanja stranaca bez radne dozvole i neprijavljivanje u propisanim rokovima radnika s kojim je sklopljen ugovor o radu nadležnom zavodu na obvezno mirovinsko i osnovno zdravstveno osiguranje, odredbom članka 71. ZDI propisana je novčana kazna za prekršaj i zaštitna mjera zabrane obavljanja djelatnosti u trajanju od tri mjeseca do jedne godine.

U prvom (ugostiteljstvo) i trećem (stranci i prijavljivanje nadležnom zavodu) primjeru izricanje zaštitne mjere zabrane obavljanja djelatnosti zakonske odredbe propisuju kao obvezu za prekršajni sud, što proizlazi iz dijela norme koja glasi "izreći će se i zaštitna mjera ..." dakle, norma je u tom dijelu obvezujuće, imperativne pravne naravi (ako bismo je gledali izolirano, ne vodeći računa o sustavnim rješenjima iz Zakona o prekršajima), ne glasi, primjerice, "može se izreći i zaštitna mjera..." kao u drugom primjeru (evidentiranje brašna).

Zakonska dikcija u posebnom zakonu koja nije u skladu s načelima prekršajnog prava iz ZOP-a neće se primijeniti. Umjesto toga primijenit će se odredbe ZOP-a.

Kako bi nadležni prekršajni sud proveo raspravu i utvrdio sva bitna obilježja prekršaja i u tzv. adhezijskom postupku¹⁷ mogao izreći zaštitnu mjeru privremene zabrane obavljanja djelatnosti, mora imati valjan optužni prijedlog¹⁸, bez kojega se ne može voditi prekršajni postupak ni izreći prekršajna sankcija.

9. Isključenje izvršenja uplatom novčanog iznosa

Kao novost, u zakonodavstvo Republike Hrvatske uveden je institut plaćanja određenog novčanog iznosa radi sprječavanja izvršenja mjere zabrane obavljanja djelatnosti na određeno vrijeme.

U tom smislu kao prvi primjer navodimo poslovanje ugostiteljskih objekata duže od propisanog radnog vremena, članak 41. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti.

¹⁷ Prema Prekršajnom zakonu, neke zaštitne mjere moći će se donositi samostalno, bez izricanja novčane kazne, članak 205. st. 2. protjerivanje stranca iz zemlje koji radi bez radne ili poslovne dozvole i članak 206. stavak 4.

¹⁸ Sadržaj optužnog akta sada je propisan stavkom 2. članka 170. ZOP/02. i podnosi se kao zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, a od 1. siječnja 2008. to će biti optužni prijedlog, sukladno članku 160. Prekršajnog zakona.

Prema toj zakonskoj odredbi, u stavku 1. propisano je da će gospodarski inspektor ugostitelju usmenim rješenjem na mjestu događaja zabraniti pružanje ugostiteljskih usluga ako se ne pridržava propisanog radnog vremena i obaviti pečaćenje uređaja, opreme i ostalih prostorija u kojima se obavlja ugostiteljska djelatnost te u roku od pet dana donijeti pisano rješenje o zabrani rada, u trajanju 30 dana od dana donesenog usmenog rješenja.

Stavkom 5. toga članka propisano je: "Iznimno se mjera pečaćenja iz stavka 1. ovoga članka neće izvršiti ako ugostitelj najkasnije u roku od dva dana od donošenja usmenog rješenja o zabrani pružanja ugostiteljskih usluga dostavi gospodarskom inspektoru dokaz o izvršenoj uplati novčanog iznosa od 30.000,00 kuna u korist državnog proračuna."

Drugi primjer nalazimo u odredbama članka 199. stavka 3. Zakona o strancima, NN br. 79/07., s primjenom od 1. siječnja 2008., gdje se predviđa zadržavanje od izvršenja rješenje inspektora rada kad utvrdi da je za poslodavca radio stranac bez radne dozvole.

Odredbe članka 199. stavka 1., podstavka 1. i podstavka 2. glase:

- stavak 1. podstavak 1.

Ako nadležni inspektor tijela iz članka 197. stavak 1. ovoga Zakona utvrdi: rad stranaca protivan odredbama ovoga Zakona kojima je utvrđena obveza ishoda poslovnog dozvole, odnosno potvrde policijske uprave o prijavi rada bez poslovne dozvole, usmenim će rješenjem u zapisnik, do otklanjanja utvrđenih nedostataka, a najkraće na rok od 30 dana, zabraniti pravnoj i fizičkoj osobi obavljanje djelatnosti, slobodnog zanimanja, odnosno pružanja usluga za inozemnog poslodavca.

- stavak 1. podstavak 2.

Ako nadležni inspektor tijela iz članka 197. stavak 1. ovoga Zakona utvrdi: rad stranaca protivan odredbama ovoga Zakona kojim je utvrđena obveza ishoda radne dozvole, odnosno potvrde policijske uprave o prijavi rada bez radne dozvole, usmenim će rješenjem u zapisnik, u trajanju od 30 dana, zabraniti poslodavcu obavljanje djelatnosti u nadziranom poslovnom objektu, odnosno prostoru.

Stavak 3. toga članka glasi:

Iznimno, mjera zabrane obavljanja djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka neće se izvršiti, a usmeno izrečeno rješenje će se ukinuti ako pravna ili fizička osoba kojoj je mjera izrečena u roku dva dana od dana izricanja mjere, nadležnom inspektoru iz stavka 1. ovoga članka dostavi dokaz da je izvršila uplatu novčane kazne u iznosu do 30.000 kuna, za svakog stranca u korist državnog proračuna Republike Hrvatske.

Navedena dva primjera od kojih se prvi primjenjuje danom stupanja na snagu Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti od 28. prosinca 2006. i drugi primjer koji će se primjenjivati od 1. siječnja 2008., stupanjem na snagu Zakona o

strancima (članak 219. Zakona), jesu novost, ali će praksa trebati odgovoriti u koju vrstu mjera spadaju ti primjeri. Sa stajališta inspeksijskog nadzora inspektori mogu donositi/izricati upravne i kaznene mjere. Upravne mjere svojstvene su upravnom postupku u kojem inspektor naređuje ili zabranjuje poduzimanje neke radnje, a kaznene mjere u prekršajnom postupku svode se na aktivnost inspektora da podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, izda prekršajni nalog ili naplati novčanu kaznu na mjestu izvršenja prekršaja. U kaznenom postupku inspektor nadležnom državnom odvjetništvu podnosi kaznenu prijavu.

Navedene mjere u kojima stranka, ako je inspektor donio usmeno rješenje, može isključiti izvršenje rješenja kojim je izrečena zabrana obavljanja djelatnosti na određeno vrijeme uplatom novčanog iznosa od 30.000 kuna ne spadaju ni u jednu od navedenih aktivnosti inspektora.

Na ovom mjestu upućujemo na, po našem mišljenju, nespretnu odredbu iz citiranog stavka 3. članka 199. Zakona o strancima gdje se u dijelu odredbe u kojoj se govori o uplati novčane kazne u iznosu do 30.000 kuna vjerojatno radi o pogrešci u pisanju. U protivnom pravna i fizička osoba prema kojoj je usmjereno usmeno rješenje mogla bi birati koji će iznos do 30.000 kuna uplatiti za svakog stranca ako radi bez radne dozvole. Vjerojatno je intencija bila propisati da se radi o fiksnom iznosu (30.000,00 kuna), u protivnom izgubljen je svaki smisao u primjeni te zakonske odredbe ako bi stranka bila u položaju birati koji će novčani iznos do 30.000,00 kuna uplatiti i na taj način isključiti od primijene mjeru zabrane obavljanja djelatnosti.

U vezi s navedenim primjerima, ako stranka plati novčani iznos od 30.000,00 kuna, postavlja se pitanje isključuje li se podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, pa sukladno tomu vođenje postupka i izricanje novčane kazne za prekršaj.

Odredbe o uplati novčanog iznosa (članak 41. stavak 5. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti) i uplata novčane kazne (članak 199. stavak 3. Zakona o strancima) ne nalaze se u dijelu zakonske kompozicije koja uređuje kazne za prekršaje, da bi se eventualno moglo govoriti o naplati novčane kazne za prekršaj naplaćenju na mjestu izvršenja prekršaja, takozvanoj mandatnoj kazni.

Suprotno tomu, u oba zakonska teksta nalazimo odredbe o novčanim iznosima od 30.000,00 kuna, s tim da se u Zakonu o strancima govori o uplati novčane kazne, a u Zakonu o ugostiteljskoj djelatnosti o uplati novčanog iznosa bez toga da se predviđa mogućnost naplate novčane kazne na mjestu izvršenja prekršaja.

Ako bismo kao važeće mišljenje prihvatili da je riječ o mandatnoj kazni, u tom slučaju isključuje se vođenje prekršajnog postupka.

Međutim, s obzirom na okolnost da su propisane i novčane kazne za prekršaj i da postoji obveza inspektorima podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog po-

stupka, mislimo da je neutemeljeno uplatu iznosa od 30.000,00 kuna smatrati mandatnom kaznom. Na taj način prekršajni postupak bio bi dovršen i ne bi bilo mjesta podnošenju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka ili izdavanju prekršajnog naloga.

Oko sadržaja odredbe stavka 3. članka 199. Zakona o strancima valja primijetiti i to da se u dijelu te odredbe, u kojoj se govori o plaćanju novčane kazne u vezi s aktom iz stavka 1. ovoga članka, ne radi o aktu kojim je određena novčana kazna, niti se tim zakonom predviđa mogućnost naplate mandatne kazne na mjestu izvršenja prekršaja, nego je samo doneseno usmeno rješenje kojim se na određeno vrijeme (30 dana) zabranjuje obavljanje djelatnosti. Stoga je u navedenoj zakonskoj odredbi, prema našem mišljenju, pogrešno govoriti o novčanoj kazni odnosno uplati novčane kazne.

10. Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka

Aktivnost inspektora u pravilu se ne završava donošenjem upravnog rješenja u redovitom, ispitnom postupku, a ni rješenja u sklopu zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru. Iz istih razloga zbog kojih je donio rješenje, inspektor će podnijeti nadležnom prekršajnom sudu i zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Jasno je da će inspektor podnijeti zahtjev kad je za nedopušteno ponašanje pravne ili fizičke osobe, rad koje inspektor nadzire, propisan prekršaj. Sadržaj zahtjeva određen je člankom 170. ZOP/02.

III. PREKRŠAJNOPRAVNI ASPEKTI PRIVREMENIH MJERA ZABRANE OBAVLJANJA DJELATNOSTI

1. Uvodne napomene

Zakon o prekršajima¹⁹ u primjeni je pet godina. Donio je mnoge novosti u prekršajno pravo. Jedna od njih je privremena mjera zabrane obavljanja djelatnosti, u Zakonu o prekršajima uređena kao mjera opreza i kao procesna radnja u postupku. Tema ovog dijela rada je odgovoriti na pitanje je li taj institut ostvario očekivanja zakonodavca i poboljšao učinkovitost postupka u kojem su efikasnost i ekonomičnost načela kojih bi se valjalo pridržavati te na

¹⁹ Zakon o prekršajima, proglašen odlukom Predsjednika Republike Hrvatske 18. srpnja 2002. i objavljen u NN br. 88/02. od 24. srpnja 2002., izmijenjen i dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima (NN br. 122/02. od 18. 10. 2002., te 105/04. od 28. 7. 2004.), a ispravljen Ispravkom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima (NN 127/04. od 10. 9. 2004.).

koji je način zaživio u praksi. Pri izradi ovog rada primijećeno je da je pri spominjanju zabrane obavljanja djelatnosti prva pomisao sugovornika usmjerena na zaštitnu mjeru zabrane obavljanja djelatnosti, dakle na potpuno drugi institut, što bi moglo upućivati na to da institut privremenih zabrana obavljanja djelatnosti u praksi nije zaživio.

U međuvremenu, na sjednici Sabora usvojen je Prekršajni zakon kojeg će primjena započeti 1. siječnja 2008.

2. Privremena zabrana obavljanja djelatnosti kao mjera opreza

2.1. Općenito o mjerama opreza

Privremena zabrana obavljanja djelatnosti, kao mjera opreza, u Zakonu o prekršajima nosi naziv privremeno ograničenje ili zabrana djelatnosti ili zabrana okrivljeniku da poduzima pojedine radnje. Propisana je u glavi XVI. Zakona o prekršajima - Mjere za osiguranje provedbe postupka i izvršenja kazni za prekršaje.

Prema definiciji Općeg pravnog rječnika,²⁰ mjere osiguranja nazočnosti okrivljenika i druge mjere opreza, jedna od kojih je upravo i privremena zabrana obavljanja djelatnosti, procesna su sredstva različite pravne naravi kojima je zajedničko obilježje da služe osiguranju okrivljenikove nazočnosti pri obavljanju nekih procesnih radnji.

Radnje i mjere procesne prisile²¹ propisane su s ciljem da osiguraju nazočnost okrivljenika i drugih sudionika u postupku, osiguraju uspješno vođenje postupka i spriječe počinjenje novih djela. Nužne za uspješno pokretanje i vođenje postupka²², po svojoj prirodi ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode ili ih oduzimaju, stoga se njime valja koristiti iznimno, sukladno zakonu i na temelju sudske odluke ili odluke nekog drugog državnog tijela, pri čemu je nadzor nad zakonitošću njihova poduzimanja riješena mogućnošću pobijanja žalbom. Pri izboru mjere valja se rukovoditi načelima razmjernosti i supsidijarnosti, pri čemu razmjernost znači da će se od više predviđenih različitih radnji procesne prisile primijeniti ona koje je prikladna, nužna i uravnotežena, dok supsidijarnost znači da će se, ako isti cilj može biti postignut različitim mjerama, primijeniti ona koja je blaža.

²⁰ Opći pravni rječnik, Vidaković-Mukić, M., Zagreb, Narodne novine, 2006.

²¹ Kazneno procesno pravo – udžbenik za visoke škole, Tomašević, G., Krapac, D. i Gluščić, S., Zagreb, Narodne novine, 2005.

²² Čl. 16. Ustava Republike Hrvatske: "Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju."

2.2. Mjere opreza u Zakonu o prekršajima

Već iz samog naziva glave XVI. Zakona o prekršajima (Mjere za osiguranje provedbe postupka i izvršenja kazni za prekršaje) vidi se da su mjere propisane tim poglavljem prisilne naravi.²³ Njihov se raspon kreće od pozivanja okrivljenika i drugih osoba u postupku, do mjera opreza, jamstva, uhićenja...

Svrha tih mjera i ograničenja u njihovoj primjeni propisani su u čl. 128. Zakona o prekršajima. One se mogu poduzimati radi osiguranja nazočnosti okrivljenika i drugih osoba, zatim radi sprječavanja prekršaja te radi osiguranja izvršenja odluka. Pri odluci o tome koja će mjera biti primijenjena valja se rukovoditi načelima supsidijarnosti (prema st. 2. i 3. citiranog članka, uvijek će se primijeniti blaža od više mogućih mjera, ako se ista svrha može postići i samom blažom mjerom, a sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak po službenoj dužnosti ukida mjeru ili je mijenja blažom čim prestanu zakonski uvjeti za njezinu primjenu ili su nastupili uvjeti da se ista svrha može postići blažom mjerom) i razmjernosti (prema st. 4. citiranog članka, mjera valja biti razmjerna težini prekršaja, pri čemu je težina prekršaja definirana zapriječenom kaznom, kao i očekivanom odlukom).

Takvim definiranjem mjera u potpunosti su poštovana temeljna prava i slobode čovjeka predviđeni i osigurani međunarodnim pravnim aktima, ustavnim i zakonskim odredbama, jer su ograničenja temeljnih prava čovjeka, nužna za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka, propisana zakonom i pod sudskom kontrolom.

Mjere opreza propisane su u odredbama čl. 137. do čl. 140. Zakona o prekršajima. Taksativno su nabrojene u čl. 137. Zakona. To su:

1. nalog okrivljeniku da obeća da će na poziv doći pred sud ili upravno tijelo koje vodi postupak, da neće izbjegavati dostavu poziva i da neće mijenjati boravište (adresu), a da to ne prijavi,
2. privremeno oduzimanje putovnice, osobne iskaznice, vozačke dozvole ili druge isprave za utvrđivanje osobne istovjetnosti i prelazak državne granice,
3. zabrana okrivljeniku da posjećuje određena mjesta,
4. privremeno ograničenje ili zabrana djelatnosti ili zabrana okrivljeniku da poduzima pojedine radnje.

Sami nazivi pojedinih mjera upućuju na njihovu namjenu - osiguranjem nazočnosti okrivljenika pridonijeti efikasnosti postupka, spriječiti moguće operativne postupke utjecanjem okrivljenika na dokazni postupak, onemogućiti počinjenje novih prekršaja.

²³ Zakon o prekršajima: Proslov – Novi Zakon o prekršajima: reformski iskorak ili nedomišljeni eksperiment?, redakcijski pročišćeni tekst Zakona, komentarske bilješke i objašnjenja, stvarno kazalo, Josipović, I., Zagreb, Narodne novine, 2003.

2.3. O privremenoj mjeri

2.3.1. Određivanje mjere opreza

Pitanje tijela koje određuje mjeru opreza u čl. 138. Zakona o prekršajima riješeno je tako da mjeru opreza određuje rješenjem sud, a u prekršajnom postupku pred upravnim tijelima tijelo koje vodi prekršajni postupak.

Njezino je trajanje različito, ovisno o tome koje je tijelo mjeru odredilo, pa tako traje do pravomoćnosti rješenja o prekršaju kad je mjeru odredio sud, a najdulje tri mjeseca kad je mjeru odredilo tijelo prekršajnog postupka pred upravnim tijelom. I u tom je slučaju moguće mjeru produljiti do pravomoćnosti rješenja o prekršaju, no to čini sud na obrazloženi prijedlog upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak.

Protiv rješenja o određivanju mjere opreza okrivljenik ima pravo žalbe u roku tri dana, a žalba ne zadržava izvršenje. U ovoj odredbi nije propisano tko odlučuje o žalbi protiv rješenja o određivanju mjere opreza, međutim budući da je riječ o žalbi na interlokutornu odluku tijela koje vodi postupak (sud ili upravno tijelo), o njoj odlučuje vijeće istog suda iz čl. 93. st. 3. Zakona o prekršajima (vijeće triju sudaca) odnosno vijeće iz čl. 95. st. 3. Zakona o prekršajima (vijeće za prekršajni postupak). Na sudovima na kojima rade manje od četiri suca o toj će žalbi odlučivati Visoki prekršajni sud.

2.3.2. Privremeno ograničenje i zabrana djelatnosti odnosno zabrana okrivljeniku da poduzima pojedine radnje

U čl. 139. Zakona o prekršajima detaljnije je regulirana jedna od mjera opreza - privremeno ograničenje i zabrana djelatnosti odnosno zabrana okrivljeniku da poduzima pojedine radnje. To je jedina mjera opreza koju je zakonodavac posebno uredio.

Prema st. 1., inspekcijaska i druga upravna tijela mogu²⁴ privremeno ograničiti ili privremeno zabraniti obavljanje određene djelatnosti pod određenim uvjetima: ako postoji osnovana sumnja da je počinjen prekršaj, a ona je nužna²⁵ kako bi se spriječila ili otklonila neposredna opasnost za život ili zdravlje građana, zaštitila imovina većeg opsega ili ako postoji opasnost od višestrukog ponavljanja ili kontinuiranog činjenja prekršaja.

U st. 2. propisano je da upravna tijela tu mjeru određuju obrazloženom naredbom najdulje na 8 dana, s time da je protiv naredbe moguće podnijeti žalbu u roku od 3 dana nadležnom prekršajnom tijelu.

²⁴ Fakultativnost, sukladnost općim načelima.

²⁵ Načelo razmjernosti.

U slučaju određivanja te mjere, sukladno st. 3., upravna tijela u roku od 3 dana, uz zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, o ograničenju ili zabrani djelatnosti obavještavaju nadležno tijelo prekršajnog postupka, a nadležni sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak može rješenjem odrediti ili produljiti mjeru do okončanja postupka uz obvezu preispitivanja²⁶ svoje odluke svaka tri mjeseca i uz obvezu donošenja posebnog rješenja o njezinu produljenju.

Prema st. 4., sud i upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak u tijeku postupka mogu odrediti privremeno ograničenje ili zabranu neke djelatnosti, prema uvjetima koji su propisani u tom istom članku.

U st. 5. propisano je da je moguće ponovo postupiti prema odredbama ovog članka ili odrediti drugu mjeru u slučaju da osoba kojoj je mjera određena nastavi nakon isteka roka iz st. 3. činiti prekršaje takvom ili drugom djelatnošću ili na drugi način ne poštovati zabranu.

Prema st. 6., protiv rješenja o ograničenju ili zabrani djelatnosti dopuštena je posebna žalba koja ne zadržava izvršenje.

2.3.3. Postupanje u slučaju nepoštovanja naloženih mjera opreza

U čl. 140. Zakona o prekršajima propisano je postupanje u slučaju nepoštovanja naloženih mjera opreza, pa sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak osobu koja postupa protivno određenoj joj mjeri može kazniti novčanom kaznom do 10.000,00 kuna, u slučaju ponavljanja postupanja protivno zabrani kazniti je ponovo, uz prethodno upozorenje na to u rješenju kojim se mjera opreza određuje.

Prema st. 2., okrivljenik koji odbija obećati da će na poziv doći pred sud ili tijelo koje vodi prekršajni postupak, da neće izbjegavati dostavu poziva ili da neće mijenjati boravište bez prethodne obavijesti sudu ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak neće se zbog toga kazniti, već mu se može izdati poseban nalog. Za postupanje protivno nalogu da se odazove pozivu, da ne napušta boravište bez obavijesti o tom sudu ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak odnosno da ne izbjegava primitak poziva može se novčano kazniti do 10.000,00 kuna, o čemu se donosi rješenje protiv kojega je dopuštena posebna žalba (st. 3.).

2.4. Propusti pri propisivanju mjere

Tako propisana privremena mjera otvara razna pitanja i postavlja mnoge nedoumice.

²⁶ Načelo supsidijarnosti.

Tako se, primjerice, u nazivu mjere spominje zabrana poduzimanja pojedinih radnji o kojoj nema ni riječi u Zakonu o prekršajima. Nije jasno na koje se ona radnje odnosi, pa im i nema mjesta u nazivu. Međutim, upravo za zabranom poduzimanja pojedinih radnji ima potrebe, jer bi u nekim slučajevima fizičkim osobama bilo vrlo korisno zabraniti poduzimanje nekih radnji koje nemaju veze s njihovom djelatnošću, niti su njihov dio, što u propisu uopće nije razrađeno.

Upravnom tijelu koje je mjeru donijelo kao podnositelju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka za podnošenje zahtjeva dodijeljen je rok od 3 dana, međutim zakonodavac je propustio odrediti trenutak od kojeg se rok počinje računati. Naime, taj bi rok bilo moguće računati i od početka roka od 8 dana, koliko najdulje sama mjera može trajati, kao i od isteka tih 8 dana.

Koji je pravni učinak proteka roka od osam dana? Mjera će prestati postojati i sud neće biti ni u prilici o njoj odlučivati ako ne bude podnesen zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Mora li po isteku roka od 8 dana od donošenja mjere upravno tijelo donijeti odluku kojom konstatira da je mjera prestala postojati? Što ako upravno tijelo ponovi mjeru? Kakve su posljedice nepridržavanja roka od 3 dana na zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka? Čemu st. 4. u čl. 138. Zakona?

Nadalje, za preispitivanje odluke o mjeri opreza propisan je sudu ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak rok od 3 mjeseca, međutim Zakon ne sadržava odredbu o tome kada taj rok počinje teći.

Zaključak koji se nameće jest da tim odredbama mjera privremene zabrane obavljanja djelatnosti, kao mjera opreza, nije u potpunosti i na adekvatan način uređena. Valja dodati i da prema čl. 138. Zakona o prekršajima mjera opreza tijela prekršajnog postupka pred upravnim tijelom može trajati najduže tri mjeseca te da sud na obrazloženi prijedlog tog tijela trajanje mjera opreza može produžiti do pravomoćnosti. Dakle, nadzor i odluka o produljenju mjera opreza povjereni su sudu. Suprotno tome, u čl. 139. st. 3. Zakona odluka o određivanju ili produljenju mjere privremenog ograničenja i zabrane djelatnosti povjerena je nadležnom tijelu prekršajnog postupka – sudu ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak. Što je sa sudskom kontrolom koja se potiče kroz druge institute i kroz praksu (npr. o žalbi protiv rješenja donesenog na temelju odredbe čl. 171. st. 2. Zakona o prekršajima stvarno je nadležan odlučivati Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske – pravno mišljenje sjednice svih sudaca Visokog prekršajnog suda od 26. ožujka 2007.)?

Još jedno od pitanja koja Zakon o prekršajima u pogledu mjera opreza nije riješio jest pitanje izvršenja. Tu valja posegnuti za Zakonom o kaznenom postupku koji se supsidijarno primjenjuje i u kojem je prema čl. 90.b st. 4. propisano da je za izvršavanje mjera opreza zabrane poduzimanja poslovnih aktivnosti nadležno ono tijelo koje je nadležno za nadzor nad poslovnom aktivnosti i redarstvena vlast.

3. Privremena zabrana ili ograničenje djelatnosti kao radnja u postupku

3.1. Općenito o radnjama u postupku

U glavi XX. pod nazivom: Prekršajni postupak u prvom stupnju pred prekršajnim sudom, Zakon o prekršajima govori i o radnjama u postupku, među koje je (ispitivanje okrivljenika, ispitivanje svjedoka, vještačenje, očevid, pretraga, privremeno oduzimanje predmeta) pod t. g) naveo i privremenu zabranu ili ograničenje djelatnosti.

3.2. O privremenoj mjeri

U čl. 188. Zakona o prekršajima propisano je da sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak može rješenjem privremeno zabraniti ili ograničiti obavljanje određene djelatnosti u slučaju osnovane sumnje da je počinjen prekršaj ako je to nužno radi sprječavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti za život ili imovinu većeg opsega, ili radi sprječavanja daljnjeg činjenja prekršaja za koje se može izreći kazna zatvora, novčana kazna viša od 1.000,00 kuna ili zaštitna mjera zabrane obavljanja djelatnosti ili dužnosti. Ta mjera može trajati do okončanja postupka, uz njezino preispitivanje svaka tri mjeseca i donošenje posebnog rješenja o produljenju. Prema st. 2., protiv rješenja iz st. 1. dopuštena je posebna žalba koja ne zadržava izvršenje.

4. Međusobni odnos mjere privremenog ograničenja i zabrane djelatnosti odnosno zabrane okrivljeniku da poduzima pojedine radnje i mjere privremene zabrane ili ograničenja djelatnosti

Analizom odredbi čl. 139. i čl. 188. Zakona o prekršajima vidi se da je riječ o mjerama sličnog naziva i jednakog sadržaja, ali s bitno različitim uvjetima za njihovu primjenu.

Mjeru iz čl. 139. Zakona o prekršajima donose inspeksijska i druga upravna tijela, a mjeru iz čl. 188. Zakona sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak.

U pogledu uvjeta za primjenu tih mjera, u čl. 139. st. 1. Zakona o prekršajima nije propisano da valja voditi računa o težini prekršaja, dok je u čl. 188. propisano da se mora raditi o prekršaju za koji se može izreći kazna zatvora ili novčana kazna viša od 1.000,00 kuna ili zaštitna mjera zabrane obavljanja djelatnosti ili dužnosti.

Trajanje mjere iz čl. 139. Zakona o prekršajima određeno je na 8 dana, dok se prema čl. 188. mjera može odrediti do okončanja postupka. I u jednoj

i u drugoj odredbi propisano je da se odluka o određivanju mjere preispituje svaka tri mjeseca uz donošenje posebnog rješenja, s pravom žalbe koja ne zadržava izvršenje, a o toj žalbi rješava vijeće iz čl. 93. st. 3. ili čl. 93. st. 5. Zakona o prekršajima.

Rok propisan u čl. 139. st. 3. Zakona o prekršajima unutar kojeg upravno tijelo, uz zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, o ograničenju ili zabrani djelatnosti obavještava nadležno tijelo suprotan je rokovima koji su propisani za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, jer npr. Zakon o Državnom inspektoratu propisuje da će zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka biti podnesen sudu najkasnije 15 dana nakon dovršenog nadzora. Navedeni je rok po svojoj prirodi instruktivan i za njegovo nepridržavanje nije predviđena nikakva posljedica u smislu nemogućnosti pokretanja i vođenja prekršajnog postupka. S druge strane, Zakon o prekršajima u čl. 76. st. 1. za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka propisao je rok od godine dana od dana počinjenja prekršaja, odnosno i dulje od jedne godine ako je to posebnim zakonom propisano. U ovom je slučaju rok prekluzivan i njegovim protekom nastaje procesnopravna smetnja za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka. Sam rok od 3 dana, neovisno o citiranim odredbama Zakona o Državnom inspektoratu i Zakona o prekršajima, u pravilu je za podnositelja zahtjeva prekratak budući da je riječ o složenijim kontrolama, neovisno o tome što za određivanje te mjere nije propisana kao kriterij težina prekršaja. Naime, prema st. 1. čl. 139. Zakona o prekršajima, mjera se može izreći u slučaju postojanja osnovane sumnje da je počinjen prekršaj ako je to nužno radi sprječavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti za život ili zdravlje građana ili zaštite imovine većeg opsega.

Nadalje, upravno tijelo donosi mjeru na temelju odredbe čl. 139. st. 1. Zakona o prekršajima s trajanjem od 8 dana, nakon čega sud donosi rješenjem odluku o tome hoće li mjera biti produljena ili ne. Sud tu odluku temelji na odredbi čl. 139. st. 3. Zakona o prekršajima. Postavlja se pitanje što se događa u situaciji u kojoj sudu, uz tu mjeru, nije dostavljen zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka u propisanom roku, nego nakon njegova proteka. Prestaje li mjera samim protekom roka bez donošenja posebnog rješenja ili je potrebno donijeti posebno rješenje deklaratorne naravi? Što je s pravom na žalbu i tko bi se mogao žaliti na takvu odluku? Čemu st. 4. u čl. 138. Zakona?

Zašto je zakonodavac, uz mjeru iz čl. 139. Zakona o prekršajima, propisao i mjeru iz odredbe čl. 188., nejasno je. Smještena je među radnje u postupku, jer je određuje sud ili tijelo koje vodi postupak, međutim po svom sadržaju ona nema nikakve veze s ostalim radnjama u postupku. Prijedlog podnositelja zahtjeva da se ona odredi nije potreban, to je autonomno i fakultativno pravo suda. Primijećeno je u praksi da podnositelj zahtjeva zna u samom zahtjevu predložiti sudu i određivanje te mjere, kao i da taj prijedlog obrazlaže, što samo po sebi nije loše, međutim nije potrebno. Obje privremene mjere zabra-

ne obavljanja djelatnosti nisu potrebne, već bi dovoljna bila samo jedna od njih, i to ona koja privremenu zabranu uređuje kao mjeru opreza, a uz supsidijarnu primjenu Zakona o kaznenom postupku u potpunosti je normirana.

5. Privremene mjere zabrane obavljanja djelatnosti u Zakonu o kaznenom postupku

Supsidijarnost primjene Zakona o kaznenom postupku²⁷ propisana je u čl. 78. st. 2. Zakona o prekršajima. Prema njoj će se, ako Zakon o prekršajima ne sadržava odredbe o pojedinim pitanjima postupka, na odgovarajući način primijeniti odredbe Zakona o kaznenom postupku. Zakon o prekršajima, koji ne sadržava odredbe o načinu provjeravanja postoji li potreba za produljenjem privremene mjere, o konkretiziranju (točnom određivanju) sadržaja same mjere, o njezinu izvršavanju, podnormirao je taj institut, pa je supsidijarna primjena Zakona o kaznenom postupku nužna.

Privremenom ograničenju i zabrani djelatnosti, odnosno zabrani okrivljeniku da poduzima pojedine radnje, kao mjeri opreza iz Zakona o prekršajima, u Zakonu o kaznenom postupku odgovara zabrana poduzimanja određene poslovne aktivnosti. I ona je mjera opreza, a normirana je u glavi IX.: Mjere osiguranja nazočnosti okrivljenika i druge mjere opreza. Pri odlučivanju o tim mjerama²⁸ sud po službenoj dužnosti pazi da se ne primjenjuje teža mjera ako se jednaka svrha može postići blažom mjerom, a sud će po službenoj dužnosti ukinuti izrečenu mjeru ili je zamijeniti blažom ako su prestali zakonski uvjeti za njihovu primjenu ili su nastupili uvjeti da se jednaka svrha može postići blažom mjerom. Načela za njezinu primjenu razmjernost su i supsidijarnost, kao i u Zakonu o prekršajima, s time da je načelo supsidijarnost izrijekom navedeno u čl. 87. Zakona o kaznenom postupku, dok je načelo razmjernosti vidljivo, primjerice iz čl. 90. st. 1. Zakona, prema kojoj se odredbi mjere opreza provode u slučaju kad postoje okolnosti iz čl. 102. Zakona zbog kojih bi bilo moguće odrediti pritvor. U čl. 90. Zakona o kaznenom postupku propisani su uvjeti za određivanje mjera opreza, one su taksativno nabrojene, propisano je tko ih nalaže i do kada traju, u kojim se rokovima kontrolira postoji li još za njima potreba, a pitanje učinka žalbe riješeno je tako da ona ne zadržava izvršenje mjere. U čl. 90.a Zakona o kaznenom postupku detaljnije je za svaku od mjera propisano što mora sadržavati rješenje kojim se ona određuje, pa tako prema st. 5. za zabranu poduzimanja određene poslovne aktivnosti sud

²⁷ Zakon o kaznenom postupku (NN br. 110/97., 27/98. – ispravak, 58/99., 112/99., 58/02., 143/02. – ispravak, 62/03. – pročišćeni tekst i 115/06.).

²⁸ Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskog kaznenog postupovnog prava, Krapac, D., Zagreb, Narodne novine, 2006.

mora potanje odrediti vrstu i predmet poslovne aktivnosti. O izvršavanju mjera govori čl. 90.b Zakona, pa je tako prema st. 4. za izvršavanje mjere opreza zabrane poduzimanja poslovnih aktivnosti nadležno ono tijelo koje je nadležno za nadzor nad poslovnom aktivnosti i redarstvena vlast. Naposljetku, čl. 90.c uređuje provjeru izvršavanja mjera opreza.

Zakon o kaznenom postupku ne sadržava odredbu koja bi bila odgovarajuća čl. 188. Zakona o prekršajima. U gl. XVIII. pod nazivom: Istražne radnje, navedene su pretraga, privremeno oduzimanje predmeta, postupanje sa sumnjivim stvarima, ispitivanje okrivljenika, ispitivanje svjedoka, prepoznavanje, očevid, uzimanje otisaka prstiju i otisaka drugih dijelova tijela i vještačenje. O privremenoj zabrani ili ograničenju djelatnosti nema ni riječi.

6. Sudska praksa

Kako su te privremene mjere zaživjele u praksi prekršajnih sudova? Prema podacima koji su dostavljeni Visokom prekršajnom sudu, mjera se određivala rijetko. U 2004. godini određene su tri mjere (po jedna za prekršaje iz područja Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, Zakona o Državnom inspektoratu i Zakona o zaštiti zraka), u 2005. godini nijedna, a u 2006. godini četiri (po dvije za prekršaje iz područja Zakona o radu i Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti), dakle iznimno i rijetko. Navedeni podaci nisu potpuni, jer ih neki sudovi i nisu dostavili, a moguće je da nisu ni sasvim točni. Naime, upitno je radi li se upravo o mjerama iz čl. 139. i 188. Zakona o prekršajima, jer je pri analizi nekih predmeta uočeno da se radi o predmetima u kojima je Državni inspektorat donosio upravnu mjeru, na rok od 30 dana, i u kojima je sud nakon provedenog postupka izricao i zaštitnu mjeru zabrane obavljanja djelatnosti, dakle da se u njima zapravo nisu određivale privremene mjere zabrane obavljanja djelatnosti prema Zakonu o prekršajima.

Primijećeno je da se u rješenjima o prekršaju odlučilo i o produljenju mjere opreza zabrane obavljanja djelatnosti, međutim valja napomenuti da takvo rješenje nije u skladu sa Zakonom o prekršajima. U rješenju o prekršaju nema mjesta odluci o produljenju ili ukidanju privremene mjere, već se o privremenoj mjeri odlučuje u posebnom rješenju. Naime, prema st. 198. st. 3. Zakona o prekršajima izreka pisanog rješenja o prekršaju sadržava odluku o zaštitnoj mjeri. Pri odlučivanju o mjeri opreza valja kontinuirano donositi posebna rješenja, nakon donošenja rješenja o prekršaju i žalbi izjavljenoj protiv rješenja o prekršaju pri dostavljanju predmeta na rad Visokom prekršajnom sudu valja naznačiti da je u tijeku mjera opreza zabrane obavljanja djelatnosti i sve do okončanja postupka sudac koji je odredio mjeru nastaviti će postupati s njom na način kako to Zakon o prekršajima propisuje, dakle svaka tri mjeseca preispitivati ima li za njom i dalje potrebe i o tome donositi novo rješenje.

U tijeku preispitivanja svakako je nužno provjeriti na Visokom prekršajnom sudu je li donesena odluka o žalbi na rješenje o prekršaju, a za vrijeme trajanja privremene mjere i Visoki prekršajni sud morao bi nakon donošenja odluke o rješenju o prekršaju odmah o odluci obavijestiti prvostupanjskog suca da novim rješenjem ukine mjeru opreza, budući da ona može trajati najdulje do okončanja postupka. Zakon o prekršajima nije riješio tu situaciju, već je to prepustio praksi.

Mjere iz čl. 139. Zakona o prekršajima koje je odredilo upravno tijelo dostavljale su se na sudsku kontrolu. Sud je, postupajući po prijedlogu Odjela za prekršajni postupak Ministarstva financija – Porezna uprava, Područni ured Zagreb, Odjel za prekršajni postupak za produljenje mjere opreza – privremene zabrane obavljanja djelatnosti, donosio dvije različite i međusobno suprotne odluke. U nekim slučajevima prijedlog za produljenjem mjere opreza nije prihvaćen i predmet je vraćan na nadležno rješavanje samom predlagatelju, dok je u drugim slučajevima sud donosio odluku o privremenoj mjeri (produljenju ili odbijanju produljenja). Uporište vraćanju odredba je čl. 139. st. 3. Zakona o prekršajima, dakle odredba koja upravo uređuje baš samu mjeru privremenog ograničenja i zabrane djelatnosti, odnosno zabranu okrivljeniku da poduzima pojedine radnje, prema kojoj sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak (a u tijeku je bio postupak pred Odjelom za prekršajni postupak Ministarstva financija – Porezna uprava, Područni ured Zagreb) mora svoju odluku preispitati svaka tri mjeseca i o produljenju donijeti posebno rješenje. Uporište sudskom odlučivanju o produljenju privremene zabrane odredba je čl. 138. st. 3. Zakona o prekršajima, prema kojoj sud na obrazloženi prijedlog upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak može trajanje mjera opreza produljiti do pravomoćnosti rješenja o prekršaju.

7. Zaključak

Odgovor na pitanje postavljeno u uvodu ovog rada – jesu li privremene mjere zabrane obavljanja djelatnosti neuspjeli eksperiment – nameće se sam po sebi. Praksa pokazuje da je za sada tome upravo tako. Što bi tome mogao biti uzrok? Efikasnost i ekonomičnost, kao važni postulati prekršajnog postupka, govore u prilog tom institutu, no ipak u praksi nije tako.

Objektivni razlozi koji su doveli do toga djelomice se svakako nalaze u opterećenosti prekršajnih sudaca mnoštvom propisa i normom koja je veća od norme bilo kojeg drugog prvostupanjskog suda, a ista je kao i prije, u vrijeme primjene Zakona o prekršajima koji nije predviđao vođenje glavnih rasprava.

Sa svoje pak strane, zakonodavac je, otklanjajući do sada uočene mane i nedostatke Zakona o prekršajima, donio novi Prekršajni zakon. Budući da tekst Prekršajnog zakona još nije objavljen, na ovom se mjestu samo napo-

minje da Prekršajni zakon mjeru privremenog ograničenja ili zabrane djelatnosti ili zabrane okrivljeniku da poduzima pojedine radnje, kao mjeru opreza pod nazivom zabrana poduzimanja određene poslovne aktivnosti, propisuje u glavi koja uređuje pitanje mjera za osiguranje nazočnosti okrivljenika i uspješno provođenje prekršajnog postupka na detaljniji način nego što je to činio Zakon o prekršajima, koristeći se pritom rješenjima Zakona o kaznenom postupku koji će se i dalje supsidijarno primjenjivati, budući da Prekršajni zakon propisuje da će se, ako on ne sadržava odredbe o pojedinim pitanjima postupka, na odgovarajući način, kad to bude primjereno svrsi prekršajnog postupka, primijeniti odredbe Zakona o kaznenom postupku. Prekršajni zakon pobliže je odredio sadržaj mjere, postupak njezina izvršavanja, način provjere izvršavanja mjere.

Jesu li te promjene stvarno poboljšanje i kakvi će biti rezultati u praksi, pokazat će vrijeme.

Summary

PROVISIONAL MEASURES OF PROHIBITING THE PERFORMANCE OF AN ACTIVITY (aspects of administrative law and misdemeanour law)

The authors of this paper deal with cases of rendering oral rulings by way of which administrative bodies impose the preliminary measure of prohibiting the performance of an activity. These measures are justified by their objective of preventing the grey economy and its effects. However, the rendering of such rulings and their legal consequences, which impinge significantly on constitutional rights and freedoms, raise numerous legal questions in areas such as catering, marking flour with registration stamps, issuing work permits for aliens, and registering workers at the competent institute. In the first part of the paper, the authors present issues related to the execution of the oral ruling imposing the provisional measure, the drafting of the written copy of the ruling, the suspensive effect of appeals, the temporary removal of the seal and opening of premises, the fine for misdemeanour offences and the accumulation of protective measures, the suspension of execution though payment of a fine, as well as other issues. The second part of the paper covers the misdemeanour law aspects of the provisional measures of prohibiting the performance of an activity.