

**Dr. sc. Davor Derenčinović\***  
**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 iz motrišta teorije i prakse prekršajnog prava. Riječ je o odredbama kojima je redefiniran pojam prekršaja, reguliran pojam beznačajnog prekršaja, primjena prekršajnog zakonodavstva u prostoru, jedinstveni pojam zastare, isključenje mogućnosti vođenja prekršajnog postupka i utvrđivanje pravnog kontinuiteta. Upozoreno je na prednosti i nedostatke izmijenjenih materijalnopравnih 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 posvećena je 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 put noveliran u proljeće 2013. godine.<sup>2</sup> U vrtlogu (pre) čestih i ne uvijek opravdanih zakonodavnih intervencija u postojeće propise, okolnost da je izvorni zakonski tekst „preživio“ bez izmjena gotovo šest godina svakako se može smatrati rijetkom iznimkom. U „predškolskom“ stadiju

---

\* Dr. sc. Davor Derenčinović, 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.

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 *Tomasović 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 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 obveznog prekršajnog naloga koji je doprinio većoj učinkovitosti, došlo je do efikasnije primjene mjera za osiguranje prisutnosti okrivljenika u postupku i dr.), nije doprinio postizanju učinkovitosti i rasterećenja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske te učinkovitosti izvršenja pravomoćnih prekršajnih odluka.“

Jedan od uzroka takvog stanja zasigurno je i nedovoljna pažnja posvećena izučavanju etiologije problema prevelikog broja predmeta pred prekršajnim sudovima i nefunkcionalnosti prekršajnog sustava u cjelini. Uz postojanje prevelikog broja propisanih prekršaja, što je, bez sumnje, već dugi niz godina kronični problem hrvatskog prekršajnog prava i sudovanja, do opisanog je stanja dovela i tendencija ovlaštenih tužitelja da učinkovitost svoga postupanja izražavaju statističkim podacima o pokrenutim postupcima pred prekršajnim sudovima. Ustrajanje u takvom pristupu imalo je kao posljedicu pokretanje znatnog broja postupaka zbog radnji i propusta koji, iako remete uredno odvijanje društvenih odnosa, u biti ne ugrožavaju niti povrjeđuju ni javni poredak ni 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 će se smanjiti priljev predmeta na prekršajne sudove, posebno Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, te ubrzati i pojednostavniti prekršajni postupak. U drugu skupinu izmjenama i dopuna Zakona ulaze one izmjene kojima će se povećati stupanj naplate izrečenih novčanih kazni odnosno ukupna izvršivost prekršajnih odluka, čime će se ojačati kako generalna tako i specijalna prevencija i povećati društvena disciplina i povjerenje građana u prekršajnopравno sankcioniranje. U treću skupinu izmjenama ulaze nomotehničke dorade Zakona te odredbe kojima se provodi usklađenje s praksom prekršajnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, standardima izraženim u presudama Europskog suda za ljudska prava te dvjema direktivama Vijeća Europe: Direktiva broj 2010/64 od 20. listopada 2010. o

---

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

pravu na tumačenje i prijevod u kaznenom postupku i Direktiva broj 2012/13/EU od 22. svibnja 2012. o pravu na informaciju u kaznenom postupku.<sup>6</sup> Novela PZ vrlo je opsežna i obuhvaća 62 zakonska članka, od čega se nešto više od polovine odnosi na materijalnopравne odredbe. Ovim su radom katalogizirane i analizirane tek neke od tih odredaba koje su, prema shvaćanju autora ovoga rada, najznačajnije iz motrišta teorije i prakse prekršajnog prava. Riječ je o odredbama kojima je redefiniran pojam prekršaja, odredbama kojima je reguliran pojam beznačajnog prekršaja, primjena prekršajnog zakonodavstva u prostoru, jedinstveni pojam zastare, isključenje mogućnosti vođenja prekršajnog postupka i utvrđivanje pravnog kontinuiteta.

## 2. REDEFINIRANJE I BAGATELIZACIJA PREKRŠAJA

Izmijenjena definicija prekršaja i propisivanje instituta beznačajnog prekršaja ulaze u prvu skupinu izmjena i dopuna PZ kojima je, prema riječima predlagatelja, cilj „smanjivanje priljeva predmeta na prekršajne sudove, posebno Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, te ubrzavanje i pojednostavljenje prekršajnog postupka.“ Prema odredbi izmijenjenog članka 1. PZ, „Prekršaji i prekršajnopравne sankcije propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povređuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima čija zaštita nije moguća bez prekršajnopравnog sankcioniranja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopравnom prisilom.“ Podsjećanja radi, dosad je prekršaj definiran kao radnja kojom se „povređuje javni poredak, društvena disciplina ili druge društvene vrijednosti koje nisu zaštićene Kaznenim zakonom i drugim zakonima u kojima su propisana kaznena djela.“ U obrazloženju uz Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama PZ navedeno je da je definicija „sužena u odnosu na dosadašnju“, i to stoga što je prijašnje definicija dovela do „prenormiranosti prekršaja na način da se svaka i najmanja povreda društvene discipline posebnim propisom propisivala kao prekršaj.“ Od suzivanja definicije prekršaja predlagatelj očekuje da se „posebnim zakonima reducira broj prekršaja na samo ona ponašanja koja po stupnju povrede ili ugrožavanja zaštićenog dobra to doista i zaslužuju ... smanjenje broja prekršajnih djela rezultirat će smanjenjem broja prekršajnih predmeta koja trenutno opterećuju 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 određenja pojma prekršaja proizlazi da su prekršaji povrede onih vrijednosti koje nisu zaštiće-

---

<sup>6</sup> Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, veljača 2013., str. 33.

ne sustavom kaznenoga prava u užem smislu. Zbog nedostatnosti zakonske distinkcije pojma prekršaja<sup>7</sup> od pojma kaznenog djela, u znanosti kaznenoga prava raspravljalo se o mnogobrojnim kriterijima razgraničenja tih dviju vrsta kažnjivih radnji, od kojih su neki pretežno kvalitativne, a neki kvantitativne naravi. Prema zastupnicima kvantitativnih teorija razlika između kaznenih djela i prekršaja nije u kvaliteti (sadržaju) zabranjene činidbe ili propusta, već u stupnju, tj. intenzitetu povrede prava koja se tim kažnjivim radnjama ostvaruju. Prema *Feuerbachu* kazneno djelo predstavlja kršenje prava kao načela koje postoji neovisno o postojanju zakona, dok je prekršaj obično kršenje zakona iza kojega ne stoji načelo pravednosti, već državni interes zakonodavca. Postoji razlikovanje i prema kriteriju formalne odnosno materijalne protupravnosti. Kao povreda odnosno ugrožavanje pravnog dobra kazneno djelo sadržava materijalnu protupravnost, dok prekršaji kao povrede tzv. građanske discipline impliciraju samo formalnu protupravnost. Prema *Goldschmidtovoj* teoriji o upravnom kaznenom pravu (*Das Verwaltungstrafrecht*), kaznena djela su kažnjive radnje koje prouzrokuju stvarnu štetu jednom društvenom poretku (*damnum emergens*), dok su prekršaji propust prema tzv. javnoj blagajni (*lucrum cessans*). Prema *Mayersu*, kaznena su djela kršenje tzv. kulturnih normi, tj. određenih religijskih, moralnih i konvencionalnih načela koja su, radi zaštite najvažnijih pravnih dobara zajednice, pretočena u zakon. S druge strane prekršaji ne povrjeđuju kulturne, već obične 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 uopće potrebno zakonski zasebno definirati pojam prekršaja ili je riječ o anakronizmu. Naime, kod kaznenih djela od toga se odustalo s argumentom da je riječ o reliktu prošlosti u kojem 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

---

<sup>7</sup> Mnogi 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 upućujemo na: Horvatić Ž., Novo pristupovno i prekršajno pravo kao dio hrvatskog kaznenopravnog sustava, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 8(2001),1, str. 5-20; Josipović I., Novi prekršajni i pristupovni 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 obveznog prekršajnog naloga u svjetlu sudske prakse i komparativnih europskih rješenja, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 18 (2011), 2, str. 621-677; Kovačić, A., Novo materijalno i postupovno prekršajno-prijestupovno zakonodavstvo kao dio novog kaznenog zakonodavstva, Aktualna pitanja novoga kaznenog zakonodavstva, Zagreb (2000); str. 146-165; Derenčinović, D., O nekim novostima u materijalnom dijelu Nacrta zakona o pristupima i prekršajima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 6(1999), 2, str. 461-486.

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

tipa.<sup>9</sup> Većina suvremenih zakonodavstava ne sadržava autonomnu definiciju kaznenog djela s obzirom na shvaćanje da je ona ionako tek didaktične naravi, deklaratorna i bez pravog 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, ne može se 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 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 većina zakonodavstava i propisuje 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 obilježja prekršaja propisana zakonom (to je specifičnost njemačkog zakonodavstva u usporedbi sa, primjerice, hrvatskim i slovenskim koja dopuštaju da prekršaji budu propisani i ostalim propisima). Iznimno, djelo koje je kao prekršaj propisano zakonom može biti kažnjeno premda počinitelj 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.*), načinu 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 eura, 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 eura). Međutim, za razliku od slovenskog i njemačkog zakonodavca, francuski se nije odlučio zasebno definirati pojam prekršaja, pa se o razlici te kažnjive radnje od kaznenih djela i prijestupa može posredno zaključiti iz netom spomenutih kriterija.<sup>12</sup>

Imajući u vidu ograničene mogućnosti otklanjanja sustavnih slabosti prekršajnog prava i sudovanja koja su nagomilane tijekom godina, valja razumjeti

---

<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 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.).

razloge kojima se predlagatelj rukovodio kad je utvrdio potrebu redefiniranja pojma prekršaja. Međutim, dvojbeno je da li je to učinjeno 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 upozorava i Vrhovni sud koji ističe kako je nedvojbeno da u „pravnom sustavu Republike Hrvatske prekršaji u usporedbi s kaznenim djelima predstavljaju manji stupanj povrede vrijednosti koje se njima štite, a te vrijednosti nisu osobne slobode i prava čovjeka te druga prava i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim pravom koje su predmet zaštite kaznenopravnom prisilom usmjerenom prema ponašanjima sankcioniranim kaznenim materijalnopравnim 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 samo na ona ponašanja koja po svojoj težini zaslužuju prijekor i da se time ograniči prenormiranost u zoni prekršajnog kažnjavanja,<sup>14</sup> moglo bi se dogoditi da nova definicija u kriminalnopolitičkom smislu oteža razvrstavanje kažnjivih radnji

---

<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 na to da su prekršaji dio kaznenog prava, bilo bi potrebno uspostaviti kriterije, koji trenutno ne postoje, za propisivanje prekršaja i kažnjavanje njihovih počinitelja. Ovakvo 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 sa stegovnim djelima. Brojni su prekršaji s gotovo identičnim sadržajem propisani u različitim ili čak istim zakonima.” Derenčinović, 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, str. 89-114.

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 nejasna i neodređena jer nije jasno „što je to ‘javni poredak’, ‘društvene disciplina’, a napose što su to ‘druge društvene vrijednosti’ i što su opće društvene vrijednosti“. Ustavni sud taj je prigovor otklonio navodeći da je riječ o 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 prije, suzivanje definicije prekršaja trebalo bi dovesti, prema očekivanjima predlagatelja, do ograničenja u propisivanju prekršaja *pro futuro*. Postavlja se pitanje je li takvo očekivanje bilo realno. Kako bismo izbjegli prigovor akademskog nagađanja, provjerili smo je li se zakonodavac sam pridržavao načela koje je propisao u članku 1. PZ. Već i 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 bića 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 načinu propisivanja prekršaja koji *a priori* onemogućuje stupnjevanje faktične težine prekršaja (i odgovarajuću primjenu odredbe o značajnom prekršaju, o čemu će više riječi biti poslije). Mnogobrojni 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 dostavi u određenom roku poslovnu dokumentaciju ili podatke koji su potrebni za obavljanje inspekcijskog nadzora“, a prema Zakonu o tržištu toplinske energije prekršajem se smatra propust donošenja odluke u roku propisanom 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 načela iz članka 1. PZ govori i brojnost prekršaja na koju nailazimo u nekim zakonima (npr. Zakon o morskom ribarstvu propisuje nešto manje od 200 prekršaja!). Zaključno, 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 odlučio iz određenih razloga odstupiti od tog (samo)ograničenja. Zbog toga su efekti navedene izmjene krajnje upitni.

Novost u PZ koja se nadovezuje na redefiniciju (rekonceptualizaciju) pojma prekršaja jest članak 24.a kojim je u hrvatsko prekršajno zakonodavstvo prvi put uveden tzv. **beznačajni 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 počinitelj bude kažnjen.“ U obrazloženju Konačnog prijedloga PZ navedeno je da se očekuje da će „...dosljedna primjena tog instituta tijekom vremena polučiti značajne rezultate na način da se za pojedina ponašanja (koja će biti tretirana kao beznačajan prekršaj) više neće pokretati prekršajni postupci, što će rezultirati rasterećenjem tijela koja vode te postupke u pogledu broja predmeta po kojima moraju postupati i odlučivati.“ U komparativnom pravu pandan beznačajnom prekršaju nalazimo u slovenskom prekršajnom zakonodavstvu u kojem se govori o prekršaju maloga značenja (*prekršek neznatnega pomena*). Sukladno članku 6.a slovenskog Zakona o prekrških, beznačajni je prekršaj onaj koji je počinjen „pod okolnostima koje ga čine posebno lakim pri čemu nije nastala niti je trebala nastati štetna posljedica.“ Ta je izmjena u slovensko prekršajno zakonodavstvo uvedena 2006. godine i unatoč neslaganju glede njezine pravne prirode (prema nekim shvaćanjima riječ je o materijalnopравnoj odredbi,<sup>15</sup> a prema stajalištu Vrhovnog suda Slovenije o procesnoj odredbi<sup>16</sup>), da bi se radilo o beznačajnom prekršaju, moraju biti kumulativno ispunjena dva uvjeta – okolnosti pod kojima je prekršaj počinjen čine ga posebno lakim, a nema niti štetnih posljedica prouzročenih prekršajem. U praksi sudova i drugih nadležnih tijela u Sloveniji zabilježeno je nekoliko zanimljivih slučajeva u kojima je primijenjen institut beznačajnog 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. Međutim, počinitelj nije kažnjen jer postupak nije niti pokrenut budući da je stajalište ovlaštenog tužitelja bilo da se radi o beznačajnom prekršaju. Medijski napisi problematizirali su ovakvo postupanje policije s obzirom na to da vozač zatečen u počinjenju prekršaja nije bio nitko drugi do generalni direktor (ravnatelj) policije koji je funkcijski bio nadređen djelatnicima prometne policije.<sup>17</sup> U drugom medijski eksponiranom slučaju argumentacija beznačajnog prekršaja poslužila je kao opravdanje za nepokretanje prekršajnog postupka protiv osobe koja je, suprotno izričitoj zakonskoj zabrani, prizemljila helikopter na području nacionalnog parka Triglav koje se smatra područjem pod posebnom zaštitom

---

<sup>15</sup> Koman A., Materialnopравna ureditev 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.).



(Triglavski narodni park) premda je za taj prekršaj bila propisana kazna u minimalnom iznosu od 15.000,00 eura (gornja granica od 150.000,00 eura).<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 prekrških ostvareni u primjeru počinitelja koji je, upravljajući motornim vozilom, prekoračio dopuštenu brzinu za 1 km/h.<sup>19</sup> Za razliku od slovenskog prekršajnog zakonodavstva, njemački OWiG ne sadržava odredbu o bagatelnom prekršaju. Međutim, odredba sličnog sadržaja propisana je člankom 47. stavkom 2. OWiG. Prema toj odredbi sud može, ako je riječ 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 počinitelju izrečena novčana kazna do stotinu eura, a državni odvjetnik je obavijestio sud da neće nazočiti raspravi. Protiv takve odluke nije dopuštena žalba.<sup>20</sup> Pod uvjetima propisanim zakonom, sud može počinitelju prekršaja izreći i opomenu (*Verwarnung*), no samo ako je počinitelj postupao iz nehaja.<sup>21</sup>

Beznačajno djelo (pa time i beznačajni prekršaj) negativna je posebna pretpostavka kažnjivosti, što znači da je nepostojanje ove pretpostavke uvjet postojanja djela.<sup>22</sup> Sva obilježja prekršaja su ispunjena (radnja, biće, protupravnost i krivnja), no stupanj ugrožavanja ili povrede je neznan i ne postoji potreba da počinitelj 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 počinitelja, bilo zbog neznatnosti ili nepostojanja štetne posljedice, ne bi bilo oportuno kažnjavati. Radi se o situacijama u kojima svrha kažnjavanja, bilo da je riječ o specijalnoj ili generalnoj prevenciji ili pak etičkoj komponenti kažnjavanja, ne bi bila ostvarena. Drugim riječima, beznačajnom djelu nedostaje dimenzija opasnosti za pravni poredak odnosno temeljne zaštićene vrijednosti, zbog čega nije potrebno niti aktivirati mehanizme državne represije (a ako su aktivirani, potrebno ih je obustaviti). Imajući u vidu okolnost da su prekršaji lakše kažnjive radnje koje, između ostalog, upravo izostanak dimenzije opasnosti čini različitim od kaznenih djela, postavlja se pitanje što je to što određeno ponašanje prohibirano normom prekršajnoga prava, kojim su ispunjena sva obilježja određenog prekršaja, zapravo čini beznačajnim. Iz zakonske definicije proizlazi da je to isključivo neznanost stupnja ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra, iz čega slijedi i bespredmetnost kažnjavanja

---

<sup>18</sup> Knez, P., Stroj s helikopterskim pristankom na Triglavu storil le „neznanen 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> Horvatić, Ž. (ur.), Rječnik kaznenog prava, Zagreb, 2002.

nja počinitelja. Ostaje vidjeti kako će se u praksi tumačiti neznatnost stupnja ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra, no valja uputiti i na neke od kriterija prihvaćenih 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 počinjeni 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 može li tu odredbu 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 ne pokrenuti prekršajni postupak ako je s obzirom na okolnosti vjerojatno da će se u postupku protiv počinitelja primijeniti članak 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 ovlašteni tužitelj, na temelju svih okolnosti pod kojima je prekršaj počinjen, u dobroj vjeri ocijeni je li u konkretnom slučaju riječ 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 je riječ o beznačajnom prekršaju ili pak prekršaju za koji 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 bit će, na neki način, lakmus test odredbe o beznačajnom prekršaju čiji će očekivani učinci biti zanemarivi ako se beznačajnost djela u konačnici i u većem opsegu bude utvrđivala u sudskom postupku. Prvi učinci 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 ra-

---

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

<sup>24</sup> Prije novele PZ iz ožujka 2013. godine, prema čl. 38. st. 4. PZ sud je mogao osloboditi od kazne počinitelja prekršaja koji je nakon počinjenja prekršaja u cijelosti nadoknadio štetu učinjenu prekršajem ili platio propisana davanja zbog čijeg je neplaćanja pokrenut prekršajni postupak. Opseg te odredbe znatno 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 čijeg je neplaćanja odnosno neispunjenja pokrenut prekršajni postupak.

<sup>25</sup> Na temelju Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti donesen 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 apartmane da svake godine u mjesecu travnju pribave potvrdu od ovlaštene zdravstvene organizacije da oni ili netko od članova njihova obiteljskog domaćinstva koji s njima žive u istoj zgadi odnosno stanu nisu evidentirani kao bolesnici od zaraznih bolesti ili kao duševni bole-

zloga 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 novčana kazna na 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 bi li, u slučaju kada za to postoje zakonske pretpostavke, po utvrđenju da je riječ o beznačajnom prekršaju kod kojeg nema potrebe za kažnjavanjem upravno tijelo (ovlašteni tužitelj) trebalo izdati pisano ili izreći usmeno upozorenje počinitelju prekršaja. Naime, prema članku 245. stavku 6. PZ, policija ima takvu ovlast kada „tijekom obavljanja poslova nadzora utvrdi da je počinjen prekršaj, za koji je propisana samo novčana kazna do 1.000,00 kuna, osobito lake naravi i da počinitelj nije prije činio slične 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 počinitelja u prekršajnu evidenciju,<sup>29</sup> dok to nije slučaj s upozorenjem koje se sukladno

---

snici koji bi zbog svog stanja ili ponašanja mogli ometati odnosno ugroziti okolinu. Prema čl. 26. st. 1. Zakona o boravišnoj pristojbi, novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se osoba u domaćinstvu 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 otkrivaljenike zbog ispunjavanja obveze (plaćanja boravišne pristojbe prije pokretanja postupka) uglavnom oslobađali od kazne.

<sup>27</sup> Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 67/2008, 48/2010, 74/2011, 80/2013) u članku 294. stavku 5. propisuje i 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 osuđenike kojima je pravomoćnom odlukom o prekršaju prekršajnog suda ili drugog

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 kakvu 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, počinitelju 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 se može pretpostaviti da će zbog navedenog preklapanja upozorenje kao posebna mjera s nespornim specijalpreventivnim 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

---

prekršajnog tijela za prekršaj propisan zakonom izrečena neka od propisanih prekršajnopравnih 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 je riječ o sankciji jer se ono može izreći počinitelju prekršaja „ukoliko će se opća svrha prekršajnopравnih sankcija u konkretnom slučaju ostvariti upozorenjem umjesto prekršajnopравnom sankcijom“ (članak 3. stavak 2. Pravilnika). V. također i članak 3. stavak 3. Pravilnika prema kojem će policijski službenik „prilikom izdavanja pisanoga ili izricanja usmenog upozorenja počinitelja prekršaja upoznati s težinom počinjenog prekršaja i razlozima izricanja upozorenja umjesto druge propisane prekršajnopравne 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 pri reguliranju uvjeta za primjenu opomene.

<sup>31</sup> Takvo razlikovanje učinaka pisanog i usmenog upozorenja nije opravdano s obzirom na to 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 zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa koju su za potrebe Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske u ožujku 2008. godine izradili prof. emerit. dr. sc. Željko Horvatić i prof. dr. sc. Davor Derenčinović.

mora u kojem Republika Hrvatska ima određena suverena prava i pravo jurisdikcije.“ U obrazloženju Konačnog prijedloga PZ-a navedeno je da je Hrvatski sabor „... 3. listopada 2003. Odlukom o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru proglasio sadržaje isključivog gospodarskog pojasa koji se odnose na određena suverena prava i jurisdikciju glede znanstvenog istraživanja mora i zaštite i očuvanja morskog okoliša, čime 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 važeći Prekršajni zakon određuje da se prekršajno pravo Republike Hrvatske primjenjuje na svakoga tko počinu prekršaj na njezinu području te na domaćem brodu ili zrakoplovu, mogućnost sankcioniranja stranih brodova za prekršaje u zaštićenom ekološko-ribolovnom pojasu, 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, koji nije dio državnog teritorija Republike Hrvatske“ ne samo da nije točna već dovodi u pitanje i poštovanje načela jedinstva pravnog poretka i preuzetih međunarodnih obveza. Naime, Ustav Republike Hrvatske u članku 2. propisuje da se „suverenitet Republike Hrvatske prostire 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 su 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 isključivi gospodarski pojas definiran je kao “područje koje se nalazi izvan teritorijalnog mora i uz njega, podvrgnuto posebnom pravnom režimu ustanovljenom u ovome dijelu, na temelju kojega su prava i jurisdikcija obalne države i prava i slobode drugih

---

<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.

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;

(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, očuvanja i gospodarenja živim bogatstvima u isključivom gospodarskom pojasu, poduzimati takve mjere, uključujući zaustavljanje broda, njegov pregled, uzapćenje i sudski postupak, koje su nužne radi osiguranja poštovanja zakona i drugih propisa koje je ona donijela u skladu s Konvencijom. Uzapćeni brodovi i njihove posade hitno se oslobađaju nakon položenog 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, uključiti zatvaranje ni bilo kakav drugi način tjelesnog kažnjavanja. U slučaju uzapćenja 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 i 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, očuvanja i gospodarenja živim morskim bogatstvima u gospodarskome pojasu Republike Hrvatske, uključujući

---

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

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

pregled, inspekciju, uzapćenje 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.<sup>43</sup> Tom je odlukom Republika Hrvatska proglasila sadržaje „isključivoga gospodarskog pojasa koji se odnose na suverena prava istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim prirodnim bogatstvima voda izvan vanjske granice teritorijalnog mora te jurisdikciju glede znanstvenog istraživanja mora i zaštite i očuvanja 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 zaštićenog 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 1. siječnja 2008.,<sup>45</sup> no ponovo je, izmjenom Odluke iz ožujka 2008. godine, bilo propisano da se ZERP privremeno neće primjenjivati na države članice EU od dana 15. ožujka 2008. „do iznalaženja zajedničkog 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 brodova država članica EU bilo je moguće u razdoblju od 3. listopada 2003. do 3. lipnja 2004. i od 1. siječnja 2008. do 15. ožujka 2008. Istodobno s proširenjem jurisdikcije na Jadranskom moru, Hrvatski sabor propisao je kažnjivost prekršaja počinjenih u ZERP-u, i to Zakonom o morskome ribarstvu (u području „ribolovnog mora“ koje obuhvaća i ZERP) i Pomorskim zakonikom. Inspekcijски nadzor u ZERP-u reguliran je Pravilnikom o obavljanju inspek-

---

<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).

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

cijskog nadzora sigurnosti plovidbe.<sup>47</sup> S obzirom na navedeno, nema osnove za tvrdnju da je odredba članka 12. PZ onemogućavala 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 tu je odredbu bilo potrebno tumačiti zajedno s člankom 2. stavkom 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 ispušten je bez posebnog obrazloženja dio odredbe koji se odnosi na prekršaje počinjene na hrvatskom brodu ili zrakoplovu, premda je u naslovu ta referencija ostala. Premda nije sasvim jasno kako je do toga došlo, to 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 (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 neće

---

<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 omogućuje. 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 deklarativni 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 zato što se područje ZERP-a ne smatra područjem RH, već samo područjem u kojem ona ima neka suverena prava.



primijeniti na te prekršaje. Međutim, u tom bi slučaju čitav niz prekršaja po posebnom zakonodavstvu (npr. prema Zakonu o zračnom prometu<sup>50</sup> ili Pomorskom zakoniku), koji nisu vezani uz teritorij počinjenja, već uz okolnost da su počinjeni na hrvatskom brodu ili zrakoplovu, ostao izvan zone prekršajnog kažnjavanja, a to, čini se, nije bila namjera predlagatelja. Zbog toga bi trebalo smatrati da je riječ o nenamjernom propustu (omašci) zakonodavca i da se na prekršaje počinjene na hrvatskom brodu ili zrakoplovu (i nadalje) primjenjuje hrvatsko prekršajno zakonodavstvo.

#### 4. PREGLED OSTALIH VAŽNIJIH IZMJENA

Odredba o načelu primjene blažeg propisa i vremenskom važenju prekršajnog zakonodavstva iz članka 3. PZ jest „nomotehnički preuređena i dopunjena te je usklađena sa sadašnjom sudskom praksom.“ Stavkom 2. propisuje se „do kada je moguća primjena blažeg propisa, stavkom 3. normativno se uređuje utvrđivanje pravnog kontinuiteta prekršaja ako je propis o prekršaju izmijenjen, stavkom 4. propisuje se koji se propis primjenjuje ako je riječ o trajnom i produljenom prekršaju, a stavkom 5. normativno se određuje način sankcioniranja prekršaja propisanih tzv. vremenskim propisom.“<sup>51</sup> Ova je odredba preuređena po modelu odredbe članka 3. stavku 3. KZ. No, utvrđivanje **pravnog kontinuiteta** daleko je lakše u kaznenom no u prekršajnom postupku. To stoga što je većina kaznenih djela propisana KZ koji, kad se mijenja, donosi i nove inkriminacije, ukida postojeće i sl. U takvim je okolnostima u pravilu mnogo 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 različitog ranga. Zbog toga je iznimno važno uspostaviti sustav koji će omogućiti da se u svakoj situaciji utvrdi postoji li pravni kontinuitet s obzirom na konkretni činjenični opis. Osim toga, iz stavka 3. proizlazi da je isključivo sud ovlašten utvrđivati postojanje pravnog kontinuiteta. Ta je odredba prepisana iz KZ u kojem, zbog prirode kaznenog postupka, isključivo sud i može utvrđivati postoji li pravni kontinuitet. Međutim, u prekršajnom pravu funkciju vođenja postupka i pravosuđenja, osim suda, imaju i upravna tijela odnosno, pod zakonom propisanim uvjetima, i ovlašteni tužitelji koji, *inter alia*, mogu izdavati i prekršajne naloge (i obvezne prekršajne naloge). Stoga bi ovu odredbu valjalo tumačiti tako da se obveza utvrđivanja pravnog kontinuiteta ne odnosi samo na

---

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

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

sud, već i na upravna tijela koja vode postupak odnosno na ovlaštene tužitelje koji također mogu donositi meritorne odluke povodom počinjenog prekršaja.

Radi sprječavanja povrede načela *ne bis in idem*, članak 10. PZ izmijenjen je tako da se „prekršajni postupak ne može pokrenuti niti voditi ako je protiv počinitelja prekršaja započeo kazneni postupak zbog kaznenog djela kojim je obuhvaćen i prekršaj.“<sup>52</sup> Dosad je zapreka za pokretanje odnosno vođenje prekršajnog postupka bila pravomoćna osuđujuća presuda protiv počinitelja prekršaja za kazneno djelo koje obuhvaća i obilježja počinjenog prekršaja. U obrazloženju Konačnog prijedloga PZ ova je izmjena obrazložena na sljedeći način: „Europski sud za ljudska prava (ESLJP) u svojim je predmetima (*Maresti protiv Hrvatske* od 25. lipnja 2009. i *Tomasović protiv Hrvatske* od 18. listopada 2011.) zauzeo stajalište da se članak 4. Protokola 7. uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima mora tumačiti tako da zabranjuje kazneni progon ili suđenje za drugo djelo ako ono proizlazi iz istih činjenica ili činjenica koje su u biti iste za isti događaj te sukladno tome presudio da je Republika Hrvatska navedenim procesuiranjem i kažnjavanjem povrijedila načelo *ne bis in idem*. Sukladno obvezi izvršenja presuda ESLJP, Republika Hrvatska dužna je poduzeti odgovarajuće korake u cilju onemogućavanja svake daljnje povrede načela *ne bis in idem*, što je preciziranjem navedene odredbe na način kako je to navedeno u prijedlogu i učinjeno.“<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 taj postupak pokrenut, tada zapreku za njegovo daljnje vođenje. Ako pak postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo kojim su ostvarena i obilježja bića 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 (činjenični supstrat).<sup>54</sup> U svakom slučaju, ovakva izmjena svakako je dobrodošla, kako s aspekta dosljedne primjene načela *ne bis in idem* tako i s aspekta općeg trenda da se prekršajno sankcioniraju samo ona ponašanja čija zaštita nije moguća

---

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

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

<sup>54</sup> Za pregled Privremenih uputa v. Novosel-Rašo-Burić, 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.

bez „prekršajnog sankcioniranja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom“. Ona aktualizira i preispitivanje postojeće prakse glede „filtriranja“ protupravnih ponašanja koja se istodobno pojavljuju u upravnim i/ili sudskim postupcima. U tom smislu smatramo potrebnim upozoriti na još jedan trend prema kojem se, prema sadašnjem stanju stvari, o događaju istog činjeničnog opisa vode dva odvojena postupka. Naime, prema čl. 58. Zakona o Državnom inspektoratu,<sup>55</sup> ovlaštenu tužitelj može poslodavcu zabraniti obavljanje djelatnosti pečaćenjem poslovnih prostorija u najkraćem trajanju od 30 dana, što pravna ili fizička osoba kojoj je mjera izrečena može izbjeći ako u roku od dva dana od dana izricanja mjere uplati iznos od 30.000,00 kuna.<sup>56</sup> Nakon toga, ovlaštenu 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 tom pitanju zauzmu određena stajališta, za sada se isključuje mogućnost primjene načela *ne bis in idem* s obzirom na 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,

---

<sup>55</sup> Zakon o Državnom inspektoratu (NN 116/2008, 123/2008, 49/2011).

<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 uručio 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. ovoga članka izvršava se pečaćenjem 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 će 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.

<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.

izgleda da se ne prepoznaje postojanje paralelnog suđenja pa okolnost da je ista osoba „otkupila“ protupravnost svoga ponašanja ne isključuje mogućnost da za to djelo i prekršajno odgovara. Bez obzira na postojeće stanje, ostaje spoznaja da se isti činjenični događaj procesuiru u dva odvojena postupka koji se vode pred različitim državnim tijelima, bez obzira na to 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 upućuju na povredu načela *ne bis in idem*, i to svakako prije no što nas na to u skorij budućnosti upozori kakva presuda toga suda.

Po uzoru na novi Kazneni zakon i u prekršajno je zakonodavstvo uveden tzv. **jedinstveni pojam zastare**. U obrazloženju uz Konačni 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 ovlaštenu tužitelj obvezan 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> Isključenje mogućnosti 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 su u prethodnoj godini bila okrivljena 229.423 punoljetna počinitelja prekršaja, a u 8.305 predmeta, odnosno u

---

<sup>58</sup> U slučaju *Tsonyo Tsonev v. Bulgaria*, 14. January 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 postupka taj postupak predstavlja kazneni postupak u smislu čl. 4. Protokola 7, § 47-50. Autonomni pojam „optužnice“ ESLJP je razvio u slučaju *Dewer cla Belgija* (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, Statistička izvješća, Zagreb, 2013., dostupno na: <http://www.dzs.hr/> (4.11.2013.).

3,62%, donesena je 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 prekršajima<sup>62</sup> kada je znatno više od polovine ukupnog broja postupaka bilo okončano zbog zastare.<sup>63</sup> Ipak, valja napomenuti i da to u kojoj će mjeri zastara zahvatiti prekršajni progon ili izvršenje prekršajnih sankcija izravno ne ovisi samo o duljini propisanih zastarnih rokova, već i o procesnim mehanizmima koji omogućuju učinkovito 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 znatno pridonijelo rješavanja ovog pitanja, obveza tužitelja da prije podnošenja optužnog prijedloga okrivljeniku uruči i pisanu obavijest, bez sumnje, otvara prostor bržem i učinkovitijem 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 rezultiralo je pravim „zakrčenjem“ u sustavu izvršenja prekršajnih sankcija. Sve se svodilo na mogućnost da sudovi nenaplaćene novčane kazne izvršavaju kroz zamjenu novčane kazne supletornim zatvorom, što je, u konačnici, ponovo ozbiljno dovodilo u pitanje učinkovitost prekršajnog sudovanja. U tom svjetlu valja promatrati i nove „popuste“<sup>64</sup> počiniteljima prekršaja koji se sastoje u beneficijama pri mandatnom kažnjavanju odnosno u slučaju plaćanja kazne u paricijskom roku. Ipak, valja primijetiti da je tim odredbama zakonodavac

---

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

<sup>62</sup> Zakon o prekršajima (NN 8/2002, 122/2002, 187/2003, 105/2004, 127/2004).

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

<sup>64</sup> Prema čl. 152. st. 3. PZ, novčana kazna smatrat će se u cjelini plaćenom ako osuđena osoba plati dvije trećine izrečene novčane kazne u roku određenom odlukom kojom je ta kazna izrečena. Prema čl. 245. st. 1. PZ, ako su za to ispunjeni zakonom propisani uvjeti, novčana kazna može se naplatiti prisilno na mjestu počinjenja prekršaja u visini polovice propisanog minimuma ili polovice točno određenog iznosa novčane kazne propisane propisom o prekršaju za prekršaj za koji je kao kazna propisana samo novčana 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 izjednačene subjekte.

(pre)naglasio „fiskalni“ karakter prekršajnog prava,<sup>65</sup> čime je doveo u pitanje svrhu kažnjavanja (članak 32. PZ) i načelo individualizacije prekršajnog kažnjavanja. Osim toga, neke od tih odredaba (primjerice ona iz članka 245. stavka 4. PZ prema kojoj se počinitelju koji plati kaznu i trošak na mjestu počinjenja prekršaja izrečena 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 počinitelje prekršaja koji ne mogu promptno platiti novčanu kaznu i istodobno neosnovano privilegiraju one počinitelje prekršaja koji mogu takvu kaznu platiti bez odgađanja.

Glede uvođenja tzv. jedinstvenog pojma zastare,<sup>66</sup> nema dvojbe da se time olakšava utvrđivanje zastare s obzirom na to 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 nerazmjerno i nepotrebno produljena zastara za najlakše prekršaje, jer će i za te prekršaje zastara sada nastupiti gotovo dvostruko kasnije s obzirom na to da više nema relativne zastare. Zanimljivo je da Slovenija koja je uvela jedinstveni pojam zastare za kaznena djela nije učinila isto i za prekršaje, tako da i nadalje postoji razlikovanje između relativne i apsolutne zastare. U pravilu je zastara dvije godine (relativna) odnosno četiri godine (apsolutna), osim za prekršaje s područja zaštite tržišne utakmice gdje je zastara pet godina (apsolutna je deset godina). Za određene prekršaje rok zastare može biti i dulji od dvije godine, no ne dulji od tri godine (npr. za prekršaje s područja zaštite prirodnih bogatstava, zdravstvene zaštite, carinske prekršaje i sl. – članak 17. stavak 6. PZ). Prema OWiG, duljina zastarnog roka određuje se s obzirom na težinu prekršaja. Tako za najteže prekršaje (za koje je propisana novčana kazna u iznosu od preko 15.000 eura) zastara nastupa za tri godine (relativna zastara) odnosno šest godina (apsolutna zastara). Međutim, za lakše prekršaje zastara nastupa već nakon šest mjeseci (relativna) odnosno nakon godine dana (apsolutna zastara).<sup>68</sup>

Novost je i članak 14.c PZ prema kojem se „na zastaru prekršajnog progona i zastaru izvršenja prekršajne sankcije primjenjuje rok zastare propisan u vrijeme počinjenja prekršaja“.<sup>69</sup> To znači da eventualne promjene zastarnih rokova (u smislu njihova produljenja ili skraćivanja) od počinjenja kaznenog djela do pravomoćnosti rješenja o prekršaju neće biti uzete u obzir. U obrazloženju

---

<sup>65</sup> Više o tome v. Getoš-Gulišija, Analiza pravnih lijekova u prekršajnom postupku s naglaskom na institutu obveznog 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 29/2011., dostupno na <http://www.uradni-list.si/> (4.11.2013.).

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

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

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

Konačnog prijedloga PZ navodi se da je ova odredba sukladna „dosadašnjoj sudskoj praksi u prekršajnom sudovanju i zakonskoj regulativi.“<sup>70</sup> Određivanje 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 u članku 86. prema kojem „ako se prije nastupa zastare kaznenog progona ili zastare izvršenja kazne promijeni rok zastare, primijenit će se zastarni rokovi novog zakona.“<sup>71</sup> Međutim, polazeći 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 načela pravne sigurnosti i jedinstva pravnog poretka. Stoga bi trebalo inzistirati na harmonizaciji unutar sustava prema modelu određivanja zastarnog roka sadržanom u PZ.

## 5. ZAKLJUČAK

Novelom PZ od 27. ožujka 2013. izmijenjen je niz odredaba materijalnopравnog dijela PZ koje su važne za hrvatsko prekršajno pravo. Promjene obuhvaćaju definiciju prekršaja, uvođenje beznačajnog prekršaja, odredbe o primjeni prekršajnog zakonodavstva u prostoru, odredbe o zastari, isključenje mogućnosti vođenja prekršajnog postupka u posebnim slučajevima, odnosno zabranu paralelnog vođenja kaznenog i prekršajnog postupka zbog kaznenog djela kojim je obuhvaćen i prekršaj te odredbe o utvrđivanju pravnog kontinuiteta. Navedene odredbe odabrane su i analizirane upravo zbog problematike koju uređuju i zbog očekivanih (pozitivnih i negativnih) posljedica njihove primjene. Definicija prekršaja je sužena kako bi zakonodavac ograničio samoga sebe, ali i ostale ovlaštenike propisivanja prekršaja na usklađivanje odredbi o prekršajima s definicijom sadržanom u PZ, s ciljem smanjivanja prenormiranosti prekršaja. Međutim, njezinim sužavanjem zakonodavac je djelomično izmijenio i koncept prekršajnog djela. Ostaje dojam da je definicija prekršaja prema posljednjoj noveli PZ vrlo bliska definiciji prijestupa kao posebne kategorije kažnjivih radnji po težini između kaznenih djela i prekršaja 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 između prekršaja s jedne i kaznenih djela s druge strane. Uvođenjem beznačajnog prekršaja aktualizirana je problematika propisivanja različitih (bagatelnih) ponašanja kao prekršaja. Uza sve argumente navedene u prilog ovoj odredbi i protiv nje, teško je oteti se dojamu da se radi o multiplikaciji načela oportuniteta (zaodjevenog u supstantivnu normu) koje je posljednjim zakonskim izmjenama ionako znatno prošireno.

---

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

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

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 s 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 ovlaštenu tužitelj obvezan izdati prekršajni nalog, u kojem slučaju zastara nastupa nakon tri godine. Iz dostupnih statističkih podataka koji upućuju na znatno manji broj prekršajnih postupaka u zastari u usporedbi sa, primjerice, stanjem prije sedam i više godina proizlazi da, osim zbog eventualnih poteškoća pri utvrđivanju radnji kojima se prekida tzv. relativna zastara, nije bilo potrebe za sve, pa i najlakše prekršaje, uvesti jedinstveni zastarni rok od četiri godine. Valja pozdraviti, 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 *Tomasović protiv Hrvatske* od 18. listopada 2011., a radi sprječavanja povrede načela *ne bis in idem*, novelirane su odredbe o isključenju primjene 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 o tom pitanju između nadležnih državnih tijela, poglavito ovlaštenih tužitelja. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti i problemu konsekutivnog vođenja prekršajnog postupka nakon što je počinitelju prekršaja u upravnom postupku izrečena upravna mjera koja je u biti punitivnog karaktera. Zanimarivanje tog 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 polučila očekivane učinke.

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

1. Damaška, M., *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, Yale University Press, 1986.
2. Derenčinović, D., O nekim novostima u materijalnom dijelu Nacrta zakona o prijestupima i prekršajima, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 6(1999), 2.
3. Derenčinović, 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.
4. Derenčinović, D., Uz uvođenje jedinstvenog pojma zastare u hrvatsko kazneno zakonodavstvo, objavljeno 14.10.2013.
5. Getoš-Gulišija, Analiza pravnih lijekova u prekršajnom postupku s naglaskom na institutu obveznog prekršajnog naloga u svjetlu sudske prakse i komparativnih europskih rješenja, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 18(2011), 2.
6. Horvatić, Ž. (ur.), *Rječnik kaznenog prava*, Zagreb, 2002.
7. Horvatić, Ž., Novo prijestupovno i prekršajno pravo kao dio hrvatskog kaznenopravnog sustava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 8(2001), 1.
8. Josipović, 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.
9. Knez, P., Stroj s helikopterskim pristankom na Triglavu storil le "neznaten prekršek", *Dnevnik* od 22.8.2012.
10. Koman, A., Materialnopravna ureditev prava prekrškovin postopek o prekršku, str. 11.
11. Kovačić, A., Novo materijalno i postupovno prekršajno-prijestupovno zakonodavstvo kao dio novog kaznenog zakonodavstva, *Aktualna pitanja novoga kaznenog zakonodavstva*, Zagreb (2000)
12. Krapac, D., *Kazneno procesno pravo*, Prva knjiga: Institucije, Narodne novine, Zagreb, prosinac 2007.
13. Novosel-Rašo-Burić, 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.
14. *Pravni leksikon*, Zagreb, 2007.

## Propisi i odluke

1. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010)
2. Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982. (NN – MU, 9/2000)
3. Code pénal, Version consolidée au 13 octobre 2013
4. Kazneni zakon (NN 125/2011, 144/2012)

5. Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, veljača 2013.
6. Pomorski zakonik (NN 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013)
7. Prekršajni zakon (NN 107/2007)
8. Prekršajni zakon (NN 107/2007, 39/2013)
9. Njemački prekršajni zakon - Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)
10. Slovenski prekršajni zakon - Zakon o prekrških, Uradni list RS, 29/2011
11. Zakon o boravišnoj pristojbi (NN 152/2008, 59/2009, 97/2013)
12. Zakon o carinskoj službi (NN 68/2013)
13. Zakon o državnom inspektoratu (NN 116/2008, 123/2008, 49/2011)
14. Zakon o kaznenom postupku (NN 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 143/2012, 56/2013)
15. Zakon o morskome ribarstvu (NN 81/2013)
16. Zakon o obrani (NN 73/2013)
17. Zakon o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju (NN 80/2013)
18. Zakon o tržištu toplinske energije (NN 80/2013)
19. Zakon o porezu na dodanu vrijednost (NN 73/2013)
20. Zakon o prekršajima (NN 8/2002, 122/2002, 187/2003, 105/2004, 127/2004)
21. Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 67/2008, 48/2010, 74/2011, 80/2013)
22. Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (NN 39/2013)
23. Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 138/2006, 43/2009, 88/2010, 50/2012, 80/2013)
24. Zakon o zračnom prometu (NN 69/2009, 84/2011, 54/2013, 127/2013)
25. 1480 Počinitelji prekršaja u 2011. godini, Statistička izvješća, Zagreb 2012.
26. 1506 Počinitelji prekršaja u 2012. godini, Statistička izvješća, Zagreb 2013
27. Pravilnik o izdavanju pisanog ili izricanju usmenog upozorenja (NN 25/2008, 50/2009)
28. Pravilnik o obavljanju inspeksijskog nadzora sigurnosti plovidbe (NN 127/2005, 38/2008, 5/2011)
29. Pravilnik o obavljanju inspeksijskog nadzora sigurnosti plovidbe (NN 39/2011)
30. Pravilnik o prekršajnoj evidenciji (NN 27/2008)
31. Pravilnik o razvrstavanju, minimalnim uvjetima i kategorizaciji ugostiteljskih objekata (NN 57/1995, 101/1995, 1/1996, 110/1996, 24/1997, 61/1998, 137/1998, 19/1999, 39/1999, 52/1999, 43/2000, 52/00, 57/00, 63/00, 18/01, 33/01, 21/03, 52/04, 106/04)
32. Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske* (Case of Maresti v. Croatia (final 2009), Application no. 55759/07)
33. Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Tomasović protiv Hrvatske* (Case of Tomasović v. Croatia (final 2012), Application no. 53785/09)
34. Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Tsonyo, Tsonev protiv Bugarske* (Case of Tsonyo, Tsonev v. Bulgaria (final 2010), Application no. 2376/03)
35. Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Dewer protiv Belgije* (Case of Dewer c/a Belgium (final 1980), Application no. 6903/75)
36. Odluka o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (NN 157/2003)
37. Odluka o dopuni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (NN 77/2004)
38. Odluka o izmjeni i dopunama Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (NN 138/2006)
39. Odluka o izmjeni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (NN 31/2008)
40. Odluka Vlade Republike Hrvatske o usklađivanju prekršajnog zakonodavstva Republike Hrvatske s Kaznenim zakonom (NN 150/11)
41. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4433/2007 (NN 77/2009)

42. Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, I Kž 679/11-4
43. Odluka Vrhovnog suda Slovenije, IV Ips 16/2007
44. Odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, Gž-1313/2012 (10.4.2012.)
45. Izvješće o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s prikazom rada prvostupanijskih prekršajnih sudova za 2012. godinu.

#### Web adrese

1. <http://www.24ur.com/novice/slovenija/policisti-ustavili-svojege-sefa-in-mu-izrekli-le-opozorilo.html> (4.11.2013.)
2. na <http://www.iusinfo.hr>
3. <http://www.dnevnik.si/kronika/1042547892#> (4.11.2013.)
4. <http://www.mp.gov.si/> (4.11.2013.)
5. <http://www.legifrance.gouv.fr> (4.11.2013.)
6. <http://dejure.org/gesetze/OWiG> (4.11.2013.)
7. <http://www.uradni-list.si/> (4.11.2013.)
8. <http://www.dzs.hr/> (4.11.2013.)
9. <http://hudoc.echr.coe.int> (4.11.2013.)

#### Summary

---

#### NOVELTIES IN THE SUBSTANTIVE PROVISIONS OF THE MISDEMEANOUR ACT

This paper analyses some of the substantive provisions of the Act on Amendments to the Misdemeanour Act of March 2013, considered by the authors as being the most significant ones from the perspective of the theory and practice of misdemeanour law. These provisions redefine the term misdemeanour offence, regulate the concept of petty offence, the application of misdemeanour legislation, the unique concept of the statute of limitation, the exclusion of the possibility of conducting misdemeanour proceedings and determining legal continuity. The paper also points out the advantages and disadvantages of the amended material provisions in the Misdemeanour Act and the implications of their application. The problem of overregulation in misdemeanour law is also raised, focusing on petty disorderly conduct offences punishable pursuant to the misdemeanour legislation currently in force (a special part of substantive misdemeanour law). Special attention is given to the issue of applying the misdemeanour law of the Republic of Croatia in the maritime belt, known in Croatia as ZERP. Finally, the authors express their views on the amended concept of the statute of limitation.