

Snježana Oset\*

## **PREKRŠAJNOPRAVNE SANKCIJE DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA - PRIMJENA I IZVRŠENJE**

*U ovom radu autorica se kritički osvrće na prekršajnopravne sankcije propisane Zakonom o prekršajima (Narodne novine, 88/02 i dr., u daljnjem tekstu ZOP/02), posebno na neke dvojbe na koje je upozorila sudska praksa, kao i na moguća buduća drugačija rješenja. Polazište je prije svega Zakonom određena svrha sankcije, tj. "izražavanje društvenog prijekora zbog počinjenog prekršaja, utjecanje na počinitelja i sve ostale da ubuduće ne čine prekršaje, utjecanje na svijest građana o povredi javnog poretka, društvene discipline i drugih društvenih vrijednosti te pravednost kažnjavanja njihovih počinitelja". Radi jasnijeg uvida u važnost pravilne primjene i izvršenja prekršajnopравnih sankcija navedeni su, usporedbe radi, brojevi pokazatelji o vrsti izrečenih sankcija, po okrivljenicima, kao i broj izvršenih sankcija po vrstama, u Republici Hrvatskoj tijekom razdoblja od 2000. do 2004. godine.*

### **1. UVOD**

Sustav prekršajnopравnih sankcija *de lege lata* određen je Zakonom o prekršajima, kao pluralistički sustav, utemeljen na načelu zakonitosti (*nulla poena sine lege*), propisanom u članku 2. ZOP-a/02 na način da "nitko ne može biti kažnjen za prekršaj, niti se prema njemu mogu primijeniti druge prekršajne sankcije, ako djelo prije nego što je počinjeno nije bilo zakonom ili na zakonu utemeljenom propisu određeno kao prekršaj i za koje zakonom ili na zakonu utemeljenom propisu nije bilo propisano kojom vrstom i mjerom prekršajne sankcije počinitelj prekršaja može biti kažnjen". To načelo, kao ustavno načelo i načelo zaštite temeljnih prava čovjeka u međunarodnom pravu, jamči pravnu sigurnost građana štiteći ih od samovolje zakonodavca i suca. Razvoj prekršajnopравnih sankcija u procesu prihvaćanja najviših standarda međunarodnog prava ogleda se kroz temeljna načela sadržana u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (članak 7. i članak 15). Opća deklaracija o

---

\* Snježana Oset, sutkinja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

pravima čovjeka štiti slobodu pojedinca od samovolje državne vlasti propisujući ujedno i obveze i ograničenja koje čovjek kao subjekt ima prema zajednici, ali u članku 29. stavku 2. propisuje i granice ograničavanja prava pojedinca: "U obavljanju svojih prava i sloboda svatko može biti podvrgnut samo onim ograničenjima koja su predviđena zakonom radi osiguranja nužnog priznanja i poštovanja prava i sloboda drugih i s namjerom zadovoljenja pravičnih zahtjeva morala, javnog poretka i općeg blagostanja u demokratskom društvu". Nesporno je da su prekršajna djela kažnjiva ponašanja, jer je reakcija društva na takva ponašanja zakonom ili drugim pravnim propisom propisana kazna. Bit njihove kažnjivosti određuje ih dijelom kaznenog prava u njegovu najširem smislu, tako da se i u prekršajnompravnom sustavu primjenjuju sva temeljna kaznenopravna načela.

Prema načinu propisivanja, prekršajnepravne kazne uglavnom su relativno određene, što omogućuje sudsko odmjeravanje u zakonom i drugim pravnim propisom zadanom okviru, na način da se sucima daje sloboda u postupku individualizacije. Za razliku od kaznenog prava, u prekršajnom pravu kazna zatvora uvijek je propisana kao alternativna kazna, a novčana kazna kao glavna, ujedno je isključena mogućnost kumulativnog propisivanja i izricanja obiju kazni. Alternativno propisane kazne i često široki raspon određenosti, uz institut ublažavanja, nužno određuju velika ovlaštenja suca koja mu omogućuju da kaznu odmjeri sukladno konkretnoj situaciji samog djela i ličnosti počinitelja. Međutim, sloboda suca u postupku individualizacije kazne ograničena je samo na odmjeravanje kazne unutar zakonom propisanog raspona kazne, uz mogućnost ublažavanja, ali za sada isključuje mogućnost izricanja strože kazne od propisane.

Temeljni zakon prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj *de lege lata* je Zakon o prekršajima (Narodne novine, broj. 88/02 i dr., u primjeni od 1. listopada 2002.), tako da svi posebni zakoni i drugi propisi, kojima se propisuju prekršaji kao kažnjive radnje moraju biti u svemu s njim u suglasju. Materijalnopravne odredbe tog zakona i odredbe posebnih propisa kojima se propisuju prekršaji kao kažnjive radnje čine jedinstvenu cjelinu materijalnopravnih propisa o prekršaju (pravno mišljenje sjednice svih sudaca Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske). Navedeno pravno mišljenje važno je za pravilnu primjenu načela obvezne primjene blažeg zakona. Materijalnopravne odredbe između ostalog propisuju vrste prekršajnih sankcija, opću svrhu prekršajnih sankcija, ograničenja u propisivanju sadržaja prekršajnih sankcija i njihovoj primjeni, vrste kazni, globu, svrhu globe, vrste mjera upozorenja, svrhu mjera upozorenja, vrste zaštitnih mjera, svrhu zaštitnih mjera, primjenu prekršajnih sankcija, mjere osiguranja naplate novčane kazne i globe, zamjenu i prisilno izvršenje novčane kazne i globe, posebna ograničenja izricanja kazne zatvora, primjenu mjere zatvora kao zamjenu za neplaćenu novčanu kaznu ili globu i rada za opće dobro na slobodi, opće pravilo o izboru vrste i mjere kazne, odmjeravanje kazne kod

stjecaja prekršaja, ublažavanje kazne, primjenu prekršajnih sankcija prema maloljetnicima i dr. Prekršajno zakonodavstvo karakterizira velik broj kažnjivih radnji sankcioniranih u mnogobrojnim zakonima i pod zakonskim propisima, a obuhvaća tri glavna prekršajnoppravna područja: javni red i mir i javnu sigurnost, gospodarstvo te sigurnost prometa na cestama. Brojnost posebnih zakona koji sankcioniraju ponašanja pojedinca i pravnih osoba sama po sebi nužno nameće potrebu posvećivanja veće pozornosti prekršajnoppravnim sankcijama, njihovoj primjeni, izvršenju, kao i razmišljanju o mogućim budućim rješenjima kojima bi se još učinkovitije postigla svrha njihove primjene.

## 2. PREKRŠAJNE SANKCIJE

Zakon o prekršajima proširuje katalog sankcija propisivanjem globe te mjera upozorenja opomene i uvjetne osude. Za prekršaje propisane zakonom sankcije su: kazne, globe, mjere upozorenja, zaštitne mjere i odgojne mjere, dok se drugim propisima (članak 7. stavak 2. ZOP-a/02) kao prekršajne sankcije mogu propisati: globa i opomena. Odredbom kojom je propisana opća svrha prekršajnih sankcija u bitnom je određena i svrha pojedinih vrsta sankcija, a prema svom sadržaju ona jasno određuje da je cilj prekršajnoppravnih sankcija, kao i kaznenoppravnih, generalna i specijalna prevencija. Uloga specijalne prevencije u prekršajnoppravnom području posebno je izražena, jer bi se sankcijom trebalo djelovati, s obzirom na mnogobrojnost kažnjivih radnji, na velik broj pojedinaca da se ubuduće suspregnu od činenja prekršaja. Logičan je zaključak da se stoga upravo prekršajnim sankcijama može utjecati na uspostavljanje društvene discipline jačanjem individualne odgovornosti tako velikog broja pojedinaca.

Jasniji uvid u kompleksnost prekršajnoppravnog područja s obzirom na brojnost prekršitelja, kao i velik broj izrečenih kazni i drugih sankcija, pokazuju podaci Državnog zavoda za statistiku (tablice 1 do 15), koje prikazuju broj izrečenih kazni i drugih primijenjenih sankcija, s razgraničenjem prema prekršajnoppravnim područjima, posebno prema punoljetnim počiniteljima prekršaja, maloljetnim počiniteljima i pravnim i odgovornim osobama, za razdoblje od 2000. do 2004. godine. Podaci su objedinjeni, tako da se odnose na kazne koje su izrekli sudovi i upravna tijela: porezne uprave, carinarnice, lučke kapetanije, kapetanije pristaništa, Državni inspektorat i Zračni inspektorat. Brojčani pokazatelji o izvršenim kaznama odnose se na podatke Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske u izvještajnim razdobljima 2000. do 2004. godine, a podaci koji prikazuju broj supletornog zatvora obuhvaćaju i supletornu mjere zatvora koju određuje sud na zahtjev tijela uprave.

## 2.1. Broj izrečenih kazni i primijenjenih drugih vrsta sankcija

Tablica 1.

Punoljetni počinitelji prekršaja u Republici Hrvatskoj u 2000.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Proglašeni krivima	Izrečene sankcije				Zaštitna mjera
			novčana kazna	zatvor	novčana kazna i zatvor	ukor	
UKUPNO	269 367	187 226	163 576	854	130	22 666	30 298
Javni red i mir	35 655	23 362	20 723	578	55	2 006	780
Sigurnost prometa na cestama	102 102	66 590	59 942	1	8	6 639	15 110
Javna sigurnost	44 772	37 162	31 977	238	66	4 881	11 250
Gospodarstvo	49 281	28 620	22 878	2	1	5 739	535
Financije	19 534	18 532	17 130	-	-	1 402	814
Radni odnosi i zaštita na radu	1 138	714	595	2	-	117	5
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	875	626	540	-	-	86	1
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	13 739	10 566	8 850	32	-	1 684	1 800
Društvena samozaštita	2 193	999	892	1	-	106	3
Uprava	78	55	49	-	-	6	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 2.

Punoljetni počinitelji prekršaja u Republici Hrvatskoj u 2001.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Proglašeni krivima	Izrečene sankcije				Zaštitna mjera
			novčana kazna	zatvor	novčana kazna i zatvor	ukor	
UKUPNO	280 383	193 025	167 192	1 118	270	24 445	31 994
Javni red i mir	39 180	26 222	22 677	825	78	2 642	764
Sigurnost prometa na cestama	111 287	74 788	68 838	5	25	5 920	16 837
Javna sigurnost	43 860	36 762	30 100	248	163	6 251	10 915
Gospodarstvo	54 399	30 623	23 707	2	1	6 913	649
Financije	15 818	14 636	13 281	-	-	1 355	829
Radni odnosi i zaštita na radu	1 494	850	736	-	-	114	3
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	723	463	430	-	-	33	2
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	12 201	8 093	6 928	38	3	1 124	1 995
Društvena samozaštita	1 348	529	443	-	-	86	-
Uprava	73	59	52	-	-	7	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 3.

Punoljetni počinitelji prekršaja u Republici Hrvatskoj u 2002.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Proglašeni krivima	Izrečene sankcije				Zaštitna mjera
			novčana kazna	zatvor	novčana kazna i zatvor	ukor	
UKUPNO	250 394	168 187	144 441	1 394	120	22 232	21 127
Javni red i mir	38 332	24 820	20 889	1 280	91	2 560	500
Sigurnost prometa na cestama	100 019	70 105	64 282	7	3	5 813	15 273
Javna sigurnost	34 968	27 187	22 597	104	25	4 461	3 947
Gospodarstvo	55 466	30 589	23 025	-	1	7 563	434
Financije	10 637	9 887	9 028	-	-	859	397
Radni odnosi i zaštita na radu	1 394	898	756	-	-	142	1
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	833	488	450	-	-	38	9
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	7 689	3 880	3 137	3	-	740	566
Društvena samozaštita	988	287	238	-	-	49	-
Uprava	68	46	39	-	-	7	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 4.

Punoljetni počinitelji prekršaja u Republici Hrvatskoj u 2003.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Proglašeni krivima	Izrečene sankcije					Zaštitna mjera
			novčana kazna	opomena	zatvor	globa	ostale sankcije	
UKUPNO	249 973	166 531	133 801	26 274	1 655	2 953	1 848	25 002
Javni red i mir	43 349	26 732	20 554	3 362	1 529	642	645	1 980
Sigurnost prometa na cestama	111 116	81 499	73 131	7 343	5	389	631	18 415
Javna sigurnost	29 311	21 047	13 702	6 209	119	537	480	3 288
Gospodarstvo	49 862	25 081	16 173	7 507	1	1 358	42	646
Financije	10 620	9 144	7 855	1 283	-	-	6	560
Radni odnosi i zaštita na radu	1 416	837	697	134	-	1	5	9
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	472	301	226	40	-	4	31	4
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	2 991	1 601	1 269	323	-	6	3	96
Društvena samozaštita	764	230	158	68	1	-	3	4
Uprava	72	59	36	5	-	16	2	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 5.

Punoljetni počinitelji prekršaja u Republici Hrvatskoj u 2004.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Proglašeni krivima	Izrečene sankcije					Zaštitna mjera
			novčana kazna	opomena	zatvor	globa	ostale sankcije	
UKUPNO	256 267	175 216	136 280	27 596	2 092	7 583	1 665	28 286
Javni red i mir	46 156	30 570	23 268	3 523	2 042	1 189	548	2 554
Sigurnost prometa na cestama	116 990	85 487	74 230	9 641	4	966	646	19 594
Javna sigurnost	28 920	19 655	13 210	5 261	42	815	327	4 844
Gospodarstvo	48 166	27 292	15 489	7 197	3	4 489	114	480
Financije	10 453	9 139	7 821	1 317	-	-	1	700
Radni odnosi i zaštita na radu	2 116	1 172	926	232	-	2	12	85
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	667	392	238	26	-	115	13	3
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	2 305	1 318	957	355	1	2	3	22
Društvena samozaštita	445	160	119	41	-	-	-	1
Uprava	49	31	22	3	-	5	1	3

Izvor: Državni zavod za statistiku



Tablica 6.

Maloljetni počinitelji prekršaja u Republici Hrvatskoj u 2000.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Proglašeni krivima	Izrečene sankcije					
			zatvor	novčana kazna	novčana kazna i zatvor	odgojna mjera	ukor	opomena
UKUPNO	15 294	8 607	18	2 143	-	26	5 948	472
Javni red i mir	1 636	839	9	367	-	2	399	62
Sigurnost prometa na cestama	9 756	5 083	-	1 018	-	2	3 853	210
Javna sigurnost	2 787	2 032	9	597	-	22	1 225	179
Gospodarstvo	814	486	-	67	-	-	404	15
Financije	-	-	-	-	-	-	-	-
Radni odnosi i zaštita na radu	-	-	-	-	-	-	-	-
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	-	-	-	-	-	-	-	-
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	233	137	-	71	-	-	61	5
Društvena samozaštita	67	29	-	22	-	-	6	1
Uprava	1	1	-	1	-	-	-	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 7.

Maloljetni počinitelji prekršaja u Republici Hrvatskoj u 2001.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Proglašeni krivima	Izrečene sankcije					
			zatvor	novčana kazna	novčana kazna i zatvor	odgojna mjera	ukor	opomena
UKUPNO	14 087	8 246	12	2 177	5	63	5 499	490
Javni red i mir	1 921	1 012	9	366	2	-	584	51
Sigurnost prometa na cestama	7 711	4 329	-	1 108	-	8	2 983	230
Javna sigurnost	3 203	2 291	3	532	3	31	1 531	191
Gospodarstvo	709	339	-	25	-	-	309	5
Financije	-	-	-	-	-	-	-	-
Radni odnosi i zaštita na radu	-	-	-	-	-	-	-	-
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	1	1	-	1	-	-	-	-
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	454	216	-	116	-	24	64	12
Društvena samozaštita	88	58	-	29	-	-	28	1
Uprava	-	-	-	-	-	-	-	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 8.

Maloljetni počinitelji prekršaja u Republici Hrvatskoj u 2002.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Proglašeni krivima	Izrečene sankcije					
			zatvor	novčana kazna	novčana kazna i zatvor	odgojna mjera	ukor	opomena
UKUPNO	13 266	8 025	1	1 987	2	29	5 599	407
Javni red i mir	2 097	1 051	1	434	-	-	538	78
Sigurnost prometa na cestama	6 291	3 721	-	973	1	10	2 543	194
Javna sigurnost	3 303	2 543	-	473	1	13	1 934	122
Gospodarstvo	1 092	604	-	58	-	-	541	5
Financije	2	-	-	-	-	-	-	-
Radni odnosi i zaštita na radu	1	1	-	-	-	-	1	-
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	1	1	-	1	-	-	-	-
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	404	73	-	38	-	6	22	7
Društvena samozaštita	75	31	-	10	-	-	20	1
Uprava	-	-	-	-	-	-	-	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 9.

Maloljetni počinitelji prekršaja u Republici Hrvatskoj u 2003.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Proglašeni krivima	Izrečene sankcije			
			maloljetnički zatvor	novčana kazna	globa	odgojne mjere
UKUPNO	11 050	6 500	40	828	57	5 575
Javni red i mir	2 264	1 258	5	245	24	984
Sigurnost prometa na cestama	5 185	3 129	33	373	7	2 716
Javna sigurnost	2 354	1 543	2	167	24	1 350
Gospodarstvo	1 136	534	-	36	1	497
Financije	1	-	-	-	-	-
Radni odnosi i zaštita na radu	-	-	-	-	-	-
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	2	1	-	1	-	-
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	12	7	-	2	1	4
Društvena samozaštita	96	28	-	4	-	24
Uprava	-	-	-	-	-	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 10.

Maloljetni počinitelji prekršaja u Republici Hrvatskoj u 2004.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Proglašeni krivima	Izrečene sankcije			
			maloljetnički zatvor	novčana kazna	globa	odgojne mjere
UKUPNO	11 766	7 259	9	358	44	6 848
Javni red i mir	2 517	1 572	8	112	17	1 435
Sigurnost prometa na cestama	6 564	4 274	1	181	17	4 075
Javna sigurnost	1 870	1 067	-	44	8	1 015
Gospodarstvo	768	316	-	18	2	296
Financije	2	1	-	-	-	1
Radni odnosi i zaštita na radu	2	2	-	1	-	1
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	-	-	-	-	-	-
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	1	-	-	-	-	-
Društvena samozaštita	42	27	-	2	-	25
Uprava	-	-	-	-	-	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 11.

Pravne i odgovorne osobe kao počinitelji prekršaja  
 u Republici Hrvatskoj u 2000.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Pravne osobe			Odgovorne osobe		
		Izrečene sankcije			Izrečene sankcije		
		svega	novčana kazna	ukor	svega	novčana kazna	ukor
UKUPNO	24 806	15 477	13 712	1 765	15 720	13 756	1 964
Javni red i mir	29	11	11	-	11	11	-
Sigurnost prometa na cestama	2 538	773	671	102	821	717	104
Javna sigurnost	778	392	234	158	397	232	165
Gospodarstvo	6 543	2 880	2 295	585	2 934	2 318	616
Financije	11 376	9 967	9 373	594	10 087	9 362	725
Radni odnosi i zaštita na radu	1 310	462	373	89	468	361	107
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	110	45	43	2	45	43	2
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	2 049	925	702	223	933	700	233
Društvena samozaštita	32	3	1	2	5	3	2
Uprava	41	19	9	10	19	9	10

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 12.

Pravne i odgovorne osobe kao počinitelji prekršaja  
 u Republici Hrvatskoj u 2001.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Pravne osobe			Odgovorne osobe		
		Izrečene sankcije			Izrečene sankcije		
		svega	novčana kazna	ukor	svega	novčana kazna	ukor
UKUPNO	26 345	11 625	10 214	1 411	15 299	13 196	2 103
Javni red i mir	30	2	2	-	2	2	-
Sigurnost prometa na cestama	2 493	785	699	86	825	722	103
Javna sigurnost	688	278	164	114	287	162	125
Gospodarstvo	7 656	3 261	2 626	635	3 322	2 636	686
Financije	10 955	5 812	5 583	229	9 341	8 511	830
Radni odnosi i zaštita na radu	1 997	605	502	103	618	505	113
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	130	12	8	4	12	8	4
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	2 320	835	595	240	854	612	242
Društvena samozaštita	24	2	2	-	3	3	-
Uprava	52	33	33	-	35	35	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 13.

Pravne i odgovorne osobe kao počinitelji prekršaja  
 u Republici Hrvatskoj u 2002.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Pravne osobe			Odgovorne osobe		
		Izrečene sankcije			Izrečene sankcije		
		svega	novčana kazna	ukor	svega	novčana kazna	ukor
UKUPNO	22 270	12 995	10 985	2 010	13 422	11 183	2 239
Javni red i mir	53	3	2	1	3	2	1
Sigurnost prometa na cestama	1 994	734	659	75	783	700	83
Javna sigurnost	581	274	151	123	286	153	133
Gospodarstvo	7 699	3 428	2 620	808	3 651	2 794	857
Financije	8 776	7 406	6 701	705	7 502	6 645	857
Radni odnosi i zaštita na radu	1 673	641	498	143	664	508	156
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	193	2	1	1	3	2	1
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	1 229	467	316	151	488	340	148
Društvena samozaštita	27	16	15	1	16	15	1
Uprava	45	24	22	2	26	24	2

Izvor: Državni zavod za statistiku



Tablica 14.

Pravne i odgovorne osobe kao počinitelji prekršaja  
 u Republici Hrvatskoj u 2003.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Pravne osobe					Odgovorne osobe					
		Izrečene sankcije					Izrečene sankcije					
		svega	novčana kazna	globa	opomena	ostale sankcije	svega	novčana kazna	globa	zatvor	opomena	ostale sankcije
UKUPNO	20 003	10 595	7 776	64	2 641	114	10 379	7 474	339	2	2 555	9
Javni red i mir	29	9	9	-	-	-	6	6	-	-	-	-
Sigurnost prometa na cestama	2 070	670	572	-	97	1	666	547	20	-	99	-
Javna sigurnost	560	270	119	-	150	1	260	103	16	-	141	-
Gospodarstvo	7 210	3 308	2 056	52	1 130	70	3 079	1 809	241	1	1 027	1
Financije	7 095	5 062	4 253	1	800	8	5 240	4 319	5	-	910	6
Radni odnosi i zaštita na radu	1 661	671	456	1	201	13	599	417	23	1	157	1
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	152	75	42	-	22	11	40	40	-	-	-	-
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	1 184	514	262	10	232	10	470	227	33	-	209	1
Društvena samozaštita	25	8	2	-	6	-	10	2	-	-	8	-
Uprava	17	8	5	-	3	-	9	4	1	-	4	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 15.

Pravne i odgovorne osobe kao počinitelji prekršaja  
 u Republici Hrvatskoj u 2004.

Vrste prekršaja	Okrivljeni	Pravne osobe					Odgovorne osobe				
		Izrečene sankcije					Izrečene sankcije				
		svoga	novčana kazna	globa	opomena	ostale sankcije	svoga	novčana kazna	globa	opomena	ostale sankcije
UKUPNO	19 308	10 133	7 396	35	2 672	30	10 048	7 377	130	2532	9
Javni red i mir	33	19	16	2	1	-	19	12	2	5	-
Sigurnost prometa na cestama	2 126	808	666	4	135	3	815	654	9	152	-
Javna sigurnost	562	255	134	-	120	1	246	110	3	133	-
Gospodarstvo	8 075	3 418	2 156	27	1 216	19	3 329	1 983	96	1 243	7
Financije	5 309	4 277	3 511	-	766	-	4 393	3 836	-	557	-
Radni odnosi i zaštita na radu	1 962	793	573	1	214	5	750	505	17	226	2
Obrazovanje, znanost, kultura i informiranje	220	109	105	-	4	-	50	43	1	6	-
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita čovjekova okoliša	990	447	230	1	214	2	439	230	2	207	-
Društvena samozaštita	19	2	1	-	1	-	2	-	-	2	-
Uprava	12	5	4	-	1	-	5	4	-	1	-

Izvor: Državni zavod za statistiku

Prikazani podaci odnose se prema područjima posebno na javni red i mir, sigurnost prometa na cestama, javnu sigurnost, gospodarstvo, financije, radne odnose i zaštitu na radu, obrazovanje, znanost, kulturu i informiranje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, zdravstveno osiguranje i zaštitu čovjekova okoliša, društvenu samozaštitu i upravu, što je detaljnije razgraničenje budući da se u izvještajnim razdobljima Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske brojevi pokazatelji iskazuju u prekršajnom području javnog reda i mira i javne sigurnosti, sigurnosti prometa na cestama, gospodarstva, deviznih i financijskih prekršaja. Za punoljetne počinitelje prekršaja u promatranom razdoblju karakterističan je najveći broj izrečenih novčanih kazni, druga sankcija je ukor odnosno opomena nakon stupanja na snagu ZOP-a/02 1. listopada 2002., globa, zatvor, a velik je i broj primijenjenih zaštitnih mjera. Broj izrečenih novčanih kazni u

odnosu prema broju osoba koje su proglašene krivima ujednačen je u svim promatranim razdobljima, s manjim odstupanjima. Međutim u 2004. godini izrečeno je znatno više kazni zatvora: 2 092, za razliku od 2000. godine kada su izrečene 854 kazne zatvora. To je značajno povećanje ako se uzme u obzir činjenica da je u 2000. godini bilo proglašeno krivim 187 226 osoba, dok je u 2004. godini bilo proglašeno krivim 175 218 osoba, dakle za 12 008 manje. Moglo bi se zaključiti da je došlo do pooštavanja kažnjavanja jer je broj izrečenih kazni zatvora iz godine u godinu rastao: 854, 1 118, 1 394, 1 655, 2 092. Pravnim i odgovornim osobama najviše je izrečeno novčanih kazni. Kod maloljetnih počinitelja prekršaja nešto je drugačiji omjer izrečenih kazni i drugih primijenjenih sankcija. U razdobljima od 2000. do 2003. godine najveći je broj izrečenih ukora, ali je i relativno velik broj novčanih kazni. Međutim, proširivanjem kataloga sankcija koje se mogu primijeniti prema maloljetnim prekršiteljima te propisivanjem ograničavanja mogućnosti izricanja novčane kazne, značajno se mijenja primjena sankcija, tako da je u 2003. godini od 6 500 maloljetnih osoba koje su odgovorne za počinjeni prekršaj, prema njih 5 575 primijenjena odgojna mjera, izrečeno je ukupno 885 novčanih kazni i globa i 40 maloljetničkih zatvora. U zadnjem promatranom razdoblju, iako je ukupno primijenjeno više sankcija prema maloljetnim počiniteljima prekršaja u odnosu na prethodno razdoblje: 7 259, povećan je broj odgojnih mjera: 6 848, a smanjen broj izrečenih novčanih kazni i globa: 402; međutim smanjen je broj maloljetničkog zatvora, ukupno svega 9, što je za 31 manje.

## 2.2. Vrste kazni

Prekršajnepravne kazne jesu **novčana kazna i kazna zatvora**. Opće je pravilo da se **kazna zatvora** može propisati **samo kao alternativna kazna**, uz novčanu kaznu kao glavnu kaznu, što proizlazi iz članka 28. ZOP-a/02, iako to nije dovoljno jasno propisano, tako da bi *de lege ferenda* bilo korisno decidirano propisati da se kazna zatvora može propisati samo kao stroža kazna uz novčanu kaznu. To razmišljanje ima osnovu u mnogobrojnim dvojabama koje je izazvao, ne samo sucima u procesu individualizacije kazne, nego i javnosti, s obzirom na različitost zakonom propisane kazne i sudske primjene zakona, članak 362. Obiteljskog zakona (Narodne novine, broj 162/98. - više nije u primjeni) koji je za izvršeno nasilničko ponašanje u obitelji propisivao samo kaznu zatvora, i to u određenom trajanju. Osim te odredbe koja više nije u primjeni, odstupanje od navedenog pravila propisano je Zakonom o nadzoru državne granice (Narodne novine, broj 173/03) koji u članku 48. stavku 1. kao glavnu kaznu propisuje kaznu zatvora u određenom trajanju od 30 dana, a kao sporednu novčanu kaznu u rasponu od 2.000,00 do 10.000,00 kuna. Svrha je prekršajnog kažnjavanja "da se uvažavajući opću svrhu prekršajnih sankcija izrazi društveni

prijekor zbog počinjenog prekršaja, utječe na počinitelje i sve ostale da ubuduće ne čine prekršaje, a primjenom propisanih kazni utječe na svijest građana o povredi javnog poretka, društvene discipline i drugih društvenih vrijednosti, te pravednosti kažnjavanja njihovih počinitelja.” (članak 29.). S obzirom na jasno izraženu svrhu prekršajnog kažnjavanja, važno je postaviti jasne okvire unutar kojih suci mogu donijeti odluku o primijeni sankcije bez nepotrebnih dvojbi, a unutar tako postavljenih okvira trebalo bi uskladiti i kazne u svim drugim posebnim zakonima.

### 2.3. Novčana kazna

Novčana je kazna u sustavu prekršajnih kazni **glavna kazna**, stoga je prema broju izrečenih kazni dominantna. Sve je važnija uloga upravo novčane kazne jer direktno pogađa životni standard počinitelja prekršaja. Međutim, zbog sve većeg broja materijalno ugroženih, sve je veća uloga i odgovornost suca u procesu individualizacije kazne. Stoga je važno da je za većinu prekršaja novčana kazna propisana u rasponu, tako da će sudac prilikom odmjeravanja kazne primijeniti opće pravilo o izboru vrste i mjere kazne. Prema važećem Zakonu o prekršajima, to pravilo, kao okolnost koju bi sudac trebao uzeti u obzir, ne navodi imovno stanje okrivljenika, iako je iz sudske prakse razvidno da je većina sudaca u procesu individualizacije cijeni, uz ostale utvrđene okolnosti. Stoga bi, kako bismo izbjegli moguće situacije pretvaranja novčane kazne u asocijalnu kaznu, jer neprijeporno postoje velike razlike u imovnom stanju počinitelja prekršaja, *de lege ferenda* bilo dobro propisati tu okolnost kao odlučnu činjenicu koju bi sud uzeo u obzir odlučujući o mjeri novčane kazne, jer kazna može ostvariti svoju svrhu samo ako je pravedna u odnosu na konkretnog počinitelja.

Prema ZOP-u/02, novčana kazna ne može biti propisana niti izrečena u iznosu manjem od 300,00 kuna ni većem od 15.000,00 kuna za fizičke osobe, odnosno u iznosu manjem od 5.000,00 kuna ni većem od 500.000,00 kuna za pravne osobe (čl. 30.). Zakon posebnu pozornost posvećuje financijskim prekršajima, prekršajima u području zaštite okoliša, biološke raznolikosti prekograničnog prijevoza, ograničene uporabe unošenja u okoliš i stavljanja na tržište genetski modificiranih organizama ili proizvoda od genetski modificiranih organizama, tako da za te prekršaje kazna ne može biti propisana niti izrečena u iznosu manjem od 500,00 kuna ni većem od 1.000.000,00 kuna. Unatoč tako propisanim granicama općeg minimuma i maksimuma kazne, mnogobrojni posebni zakoni nisu usklađeni s propisanim okvirima. Međutim, društvena kretanja i mnogobrojne brze promjene uvjetovane razvojem društva i suvremenim načinom života, kao i sve više izražena težnja nepoštovanju društvene discipline, upućuju na nužnost mijenjanja tako propisanih okvira. *De lege ferenda* predviđa

se povećanje gornje granice moguće propisane i izrečene novčane kazne za pravne i fizičke osobe, s razlikom da bi se posebno propisale granice općeg minimuma i maksimuma kazne koja se može propisati i izreći fizičkoj osobi obrtniku i osobi koja obavlja drugu samostalnu djelatnost za prekršaj koji je počinila u vezi s obavljanjem svoga obrta ili samostalne djelatnosti. Raznolikost prekršaja upućuje na potrebu da se posebno propišu granice propisivanja i izricanja novčanih kazni i za prekršaje koje propisuje jedinica lokalne i područne samouprave. Za najteže prekršaje propisane zakonom u području ugrožavanja prirodnih bogatstava, okoliša i očuvanja prirode, sigurnosti i zdravlja na radu, rada i zapošljavanja na crno, socijalne sigurnosti, poreza, carine i financija, ugrožavanja konkurencije, državnih robnih pričuva, biološke raznolikosti te unošenja u okoliš i stavljanja na tržište genetski modificiranih organizama ili proizvoda od njih predviđa se mogućnost propisivanja i izricanja novčane kazne u rasponima dvostrukih općih minimuma i maksimuma. Nesporno je da je riječ o područjima od šireg društvenog interesa s pojačanom potrebom da se izrečenom novčanom kaznom ostvari i specijalna i generalna prevencija. Zbog sve većeg porasta broja prekršaja kojima se ostvaruje imovinska korist, posebno bi se propisala mogućnost strožeg kažnjavanja za tu vrstu prekršaja, najviše do dvostruko propisane kazne. Zakon o prekršajima iznimno propisuje mogućnost propisivanja novčane kazne u postotku prema povrijeđenoj zaštićenoj vrijednosti. Ubuduće mogla bi se jasnije odrediti granica iznosa s obzirom na opći maksimum propisane kazne.

## 2.4. Kazna zatvora

Kazna zatvora kao kazna lišenja slobode u prekršajnom području propisana je kao **sporedna, stroža vrsta kazne**, uglavnom u posebnim zakonima iz područja javnog reda i mira i javne sigurnosti, kao što su na primjer: Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Zakon o oružju, Zakon o športskom natjecanju i dr., kao i u Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji. Sudska praksa pokazuje da se najviše izriče za prekršaje iz Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji (članak 18.), kao i za prekršaje “naročito drskog i nepristojnog ponašanja na javnom mjestu” (članak 6. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira), što očito proizlazi iz nastojanja da se kaznom zatvora ostvari resocijalizacija. Međutim, s obzirom na recidivizam upravo kod počinitelja kojima je izrečena ta stroža vrsta kazne, njome se ne ostvaruje u dovoljnoj mjeri njezina svrha. Učinkovitija je ako se kombinira sa zaštitnim mjerama, što je i očekivano, jer je riječ o kratkotrajnim kaznama zatvora koje same po sebi ne mogu dovoljno učinkovito djelovati na počinitelja da se odluči ubuduće drugačije ponašati. Uočeno je da drugačiji učinak ostvaruje na različite kategorije počinitelja jer ih na izvjestan način stigmatizira, tako da su vrlo rijetki recidivisti u kategoriji

zaposlenih i onih s višim stupnjem naobrazbe. Zakon o prekršajima propisuje donju i gornju granicu kazne, pa kazna zatvora ne može biti propisana i izrečena u trajanju kraćem od 3 dana, do najdulje 30 dana, osim za najteže prekršaje za koje može biti propisana i izrečena u trajanju do 60 dana (Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji i dr. ), a može je izreći samo sud, i to na pune dane. *De lege ferenda* predviđa se mogućnost propisivanja i izricanja strože kazne zatvora za prekršaje nasilja u obitelji, druge prekršaje povezane s nasiljem, teške prekršaje protiv okoliša i teške prekršaje vezane za zlouporabu opojnih droga. Teoretičari izražavaju različito stajalište prema kazni zatvora: neki smatraju da je treba samo iznimno izricati, a drugi smatraju da je učinkovita u discipliniranju građana, tako da će tek sudska praksa ubuduće pokazati koliko će uistinu ta kazna ostvariti svoju svrhu. U vrlo osjetljivom području zaštite obitelji, kao ustavom zaštićene kategorije, od osobite je važnosti proces individualizacije kazne, jer se posljedice njihove odluke odražavaju ne samo na počinitelja konkretnog djela, nego i na njegovu obitelj te, mnogo šire, kao poruka budućim potencijalnim počiniteljima prekršaja. Sagledavanjem vrlo širokog područja moguće primjene kazne zatvora s obzirom na brojnost posebnih zakona koje je propisuju, i ta kazna, iako sporedna u odnosu na novčanu kaznu, svakako ostvaruje vrlo značajnu ulogu specijalne i generalne prevencije.

## **2.5. Globa**

Važeći Zakon o prekršajima kao posebnu sankciju propisuje globu, iako je ona samo deklaratorno drugačija od novčane kazne. Kako bi se izbjegle nejasnoće u primjeni i izvršenju, na koje je upozorila sudska praksa, *de lege ferenda* bilo bi je dobro u cilju učinkovitijeg vođenja prekršajnog postupka izostaviti kao posebnu sankciju. Od novčane kazne razlikuje se samo po niže propisanom općem minimumu i maksimumu globe koja se može propisati i izreći fizičkoj i pravnoj osobi. Polazeći od svrhe globe na način kako je to zakonom propisano, osim izražene opće svrhe sankcije, uspoređujući je sa svrhom kažnjavanja, čini se da je kod globe više naglašena specijalna prevencija.

## **2.6. Mjere upozorenja: opomena i uvjetna osuda**

Propisivanjem mjera upozorenja u katalog prekršajnepravni sankcija te su sankcije, s obzirom na katalog propisanih sankcija, još bliže kaznenom pravu. Karakterizira ih izostanak represije, jer upućuju prijekor počinitelju prekršaja i iscrpljuju se bilo u samom upozorenju ili u upozorenju uz prijetnju koja ima privremeni karakter. Specifičnost prekršaja kao kažnjivih radnji koje čini velik broj pojedinaca u različitim područjima društvene aktivnosti opravdava njihovo

propisivanje, jer njihov odgojni karakter omogućuje na učinkovitiji i izgledniji način ostvarivanje opće svrhe prekršajnih sankcija, a ujedno omogućuje sucu veću slobodu u odabiru sankcije s obzirom na osobine ličnosti svakog konkretnog počinitelja. Odustajanje od represije prema prekršitelju naročito se izražava kroz mogućnost da se opomena može primijeniti i za prekršaje počinjene u stjecaju ako se za svako od tih djela steknu propisani uvjeti (čl. 34. st. 2. ZOP-a/02).

**Uvjetna osuda** sastoji se od izrečene kazne zatvora i roka u kojem se ta kazna ne izvršava pod uvjetima određenim zakonom. Izvršenje izrečene kazne ne može se odgoditi na rok kraći od tri mjeseca ni duži od jedne godine. Od stupanja na snagu ZOP-a/02, koji je propisao mjere upozorenja kao nove sankcije, i jedna i druga vrlo su brzo zaživjele u sudskoj primjeni. Sudska praksa pokazuje da se uvjetna osuda najčešće primjenjuje prema počiniteljima prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, i to tako da se izriče kazna zatvora bliža gornjoj granici propisane kazne, s odgodom izvršenja na jednu godinu, što je razumljivo s obzirom na odgojni karakter koji je karakterizira. Odredbe ZOP-a/02 koje se odnose na uvjetnu osudu vrlo su manjkave, tako da se ne ostvaruje u dovoljnoj mjeri svrha te mjere upozorenja, koja bi s obzirom na svoj karakter mogla osobito doći do izražaja u prekršajno pravnom području, jer bi se, pravilnom primjenom sankcija prema počiniteljima prekršaja moglo prevenirati da se u budućnosti ne evidentiraju kao počinitelji kaznenih djela. Stoga bi upravo prijedlog *de lege ferenda* mogao otkloniti sada prepoznate manjkavosti koje se najviše izražavaju kroz sudsku praksu primjene uvjetne osude, tako da se propiše na sličan način kao što je propisuje Kazneni zakon, uvođenjem uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom, posebnih obveza uz zaštitni nadzor te opoziva uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom.

**Opomena** se primjenjuje uglavnom prema počiniteljima prekršaja blaže vrste, ali su uočeni slučajevi primjene i kod teže vrste prekršaja, primjerice onih iz Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, kad je utvrđena manja količina kažnjive radnje uz niz drugih olakotnih okolnosti. Međutim, uočeni su i slučajevi precjenjivanja samo jedne utvrđene olakotne okolnosti, koja je sucu bila dovoljna za zaključak da će se svrha sankcije postići i samo prijekorom. Stoga bi *de lege ferenda* ipak trebalo propisati ograničenje, kao što je izražena ideja da se primjena opomene ograniči samo na počinitelje prekršaja za koje je propisana kao jedina kazna novčana kazna u manjem iznosu. Na taj način propisani sustav prekršajnih sankcija omogućio bi sucima veću slobodu u procesu individualizacije sankcije, ali i veću odgovornost u provođenju prevencije primjenom zakona.

## 2.7. Zaštitne mjere

Zaštitne mjere propisane ZOP-om/02 prema svojoj svrsi vrlo su slične sigurnosnim mjerama koje propisuje Kazneni zakon. Naime, oba zakona gotovo na identičan način propisuju da im je svrha da se njihovom primjenom otklanjaju uvjeti koji omogućuju ili poticajno djeluju na počinjenje novog prekršaja (kaznenog djela). Propisivanjem zaštitnih mjera izražen je cilj djelovanja na uzroke koji dovode, ili omogućuju, činjenje prekršaja, jer je nedvojbeno da se ograničavanjem na posljedicu ne ostvaruje preventivna svrha sankcija. Prednost zaštitnih mjera u njihovu je odgojnom karakteru, kao i u situacijskoj prevenciji, koja dolazi u njihovoj primjeni više do izražaja od prevencije primjenom zakona, kao i u mogućnosti primjene uz kaznu. Razlika od kazne prije svega je u činjenici da im je osnovna svrha specijalna prevencija, za njihovu primjenu dovoljno je da postoji vjerojatnost da bi počinitelj mogao ponoviti djelo prekršaja, a cilj je zaštititi društvo i pomoći počinitelju da se ubuduće kloni činjenja prekršaja. Cilj koji se nastoji ostvariti primjenom zaštitnih mjera očituje se kroz katalog zaštitnih mjera koje propisuje ZOP/02 i kroz mogućnost propisivanja drugih mjera u posebnim zakonima. Zaštitne mjere koje mogu biti propisane zakonom jesu: **zabrana obavljanja zvanja, djelatnosti ili dužnosti fizičkoj osobi, zabrana obavljanja djelatnosti pravnoj osobi, protjerivanje stranca iz zemlje, oduzimanje predmeta i zabrana upravljanja motornim vozilom**. Propisana je i mogućnost samostalne primjene nekih zaštitnih mjera bez izricanja kazne odnosno primjene druge prekršajne sankcije (članak 36.) Društvena kretanja, kao i tendencija povećavanja broja prekršaja kojih je obilježje nasilničko ponašanje, naročito prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, neminovno upućuje na potrebu proširivanja kataloga zaštitnih mjera uvođenjem *zaštitne mjere obveznog psihijatrijskog liječenja i obveznog liječenja od ovisnosti*. Naime, sudska je praksa pokazala da se veliki broj prekršaja iz navedenog zakona čini pod odlučujućim djelovanjem ovisnosti od alkohola ili opojnih droga, što dovodi do recidivizma, jer se izricanjem kazne, uz izostanak otklanjanja rizičnih čimbenika, ne postiže svrha sankcije. Sve to govori u prilog *de lege ferenda* prijedloga koji bi i te dvije zaštitne mjere istaknuo kao zaštitne mjere propisane Zakonom o prekršajima, s mogućnošću propisivanja i drugih zaštitnih mjera posebnim zakonima. Važno je zadržati tu dodatnu mogućnost s obzirom na specifičnost pojedinih područja društvenog života koja se nastoje zaštititi posebnim zakonima. Sukladno tome Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji propisuje i **zaštitne mjere: obveznog psihosocijalnog tretmana, zabrane približavanja žrtvi nasilja i zabrane uznemiravanja ili uhođenja osobe izložene nasilju**.

Duljina trajanja zaštitnih mjera određena je tako da mogu biti propisane i primijenjene u trajanju koje ne može biti kraće od jednog mjeseca ni dulje od dvije godine, a zaštitna mjera oduzimanja predmeta primjenjuje se trajno. Za zaštitnu mjeru oduzimanja predmeta propisana je iznimka da se ta mjera može



u određenim slučajevima propisati kao obligatorna. Zakon o oružju, primjerice, za velik broj prekršaja iz tog zakona propisuje da se uz kaznu oduzima oružje i streljivo. U tom zakonu dolazi do izražaja i mogućnost koju propisuje ZOP/02 da se predmeti kojih je oduzimanje propisano kao obvezno mogu oduzeti i od nevlasnika. Sudska praksa istaknula je izvjesne dvojbe s obzirom na tu mogućnost tako da je na sjednici svih sudaca Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske doneseno ovo pravno mišljenje:

“Ako je posebnim zakonom za počinitelja prekršaja propisana obvezatna ili fakultativna primjena zaštitne mjere oduzimanja predmeta prekršaja, a sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak utvrdi u postupku potrebu primjene te mjere protiv počinitelja prekršaja koji nije vlasnik predmeta prekršaja, primijenit će tu mjeru i prema takvom počinitelju prekršaja pozivom na odredbu članka 41. stavka 3. ZOP-a/02 pod uvjetima propisanim tom odredbom, što znači da nije nužno da je posebnim zakonom koji propisuje prekršaj propisana takva mogućnost.”

Ne čudi da su obje iznimke sadržane upravo u Zakonu o oružju, jer je to prijeko potrebno propisati radi zaštite opće sigurnosti kako bi se prekršitelje spriječilo da dođu u posjed predmeta pogodnog za izvršenje prekršaja, kao i najtežih kaznenih djela. Sukladno tome, navedeni Zakon propisuje mogućnost primjene zaštitne mjere oduzimanja oružja i streljiva i u slučaju kad postupak ne završi odlukom kojom se okrivljenik proglašuje krivim kada to zahtijevaju interesi opće i javne sigurnosti. Svakodnevna događanja koja nas upozoravaju na sve veću opasnost od kaznenih djela i prekršaja koji se čine oružjem kao sredstvom izvršenja daju posebnu ulogu prekršajnopravnom djelovanju, s ciljem što učinkovitije prevencije. Stoga bi bilo logično, *de lege ferenda*, to propisati i Zakonom o prekršajima, jer se svrha moguće buduće odredbe već ostvaruje kroz primjenu u Zakonu o oružju, a svoju preventivnu ulogu ostvarivala bi i u Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji. Logičan slijed učinkovitije prevencije bio bi i *de lege ferenda* propisivanje mogućnosti oduzimanja predmeta koje prema zakonu okrivljenik ili druga osoba ne može imati (određene vrste oružja, droga i dr.) ili predmeta namijenjenih prometu koji se ne smiju pustiti u promet i u slučaju kad postupak ne završi odlukom o prekršaju kojom se okrivljenik proglašuje krivim.

Člankom 41. ZOP-a/02 određuje se način na koji se može posebnim zakonom propisati zaštitna mjera oduzimanja predmeta, ali nije propisan način raspolaganja tako oduzetim predmetima nadležnog tijela kojima se ti predmeti predaju na raspolaganje. Međutim, to je na jedinstven način propisano Pravilnikom o raspolaganju s predmetima oduzetim u prekršajnom postupcima (Narodne novine, broj 179/03).

### 3. PRIMJENA PREKRŠAJNIH SANKCIJA

Opće pravilo o izboru vrste i mjere kazne određuje sudsko odmjeravanje kazne u okviru njezine zakonske određenosti s obzirom na vrstu propisane kazne, kao i granice odmjeravanja, na temelju stupnja krivnje, opasnosti djela i svrhe kažnjavanja. Iako sudac ima dosta veliku slobodu s obzirom na katalog sankcija, u procesu individualizacije kazne treba uzeti u obzir okolnosti koje propisuje zakon a odlučne su za određivanje vrste i mjere kazne koja će se primijeniti. Zakonom nisu taksativno određene olakotne i otegotne okolnosti na kojima će sudac temeljiti svoju odluku, međutim istaknute su neke osobite okolnosti koje bi sudac svakako trebao uzeti u obzir: stupanj krivnje, pobude iz kojih je prekršaj počinjen, prijašnje počiniteljevo ponašanje, njegovo ponašanje nakon počinjenog prekršaja te ukupnost društvenih i osobnih uzroka koji su pridonijeli počinjenju prekršaja (članak 48. stavak 2. ZOP-a/02). Iz navedene odredbe proizlazi da je Zakonom istaknuta važnost okolnosti koje se odnose na samog počinitelja, osim okolnosti koje se odnose na samo djelo i njegovu društvenu opasnost. Iako za sada Zakon ne propisuje da će sud uzeti u obzir i imovno stanje počinitelja, sustav prekršajnepravne sankcije u kojem je novčana kazna glavna kazna upućuje na potrebu, *de lege ferenda*, isticanja i te okolnosti, koju bi sudac trebao uzeti u obzir kada odluči počinitelju prekršaja izreći novčanu kaznu. Naime, velike socijalne razlike mogle bi dovesti u sumnju pravičnost izrečene kazne, što neminovno dovodi u pitanje svrhu kažnjavanja jer je direktno usmjerena na ekonomski standard prekršitelja. Sud u rješenju u kojem izriče novčanu kaznu ujedno određuje i rok plaćanja te kazne, koji ne može biti kraći od osam dana ni dulji od tri mjeseca računajući od dana pravomoćnosti rješenja odnosno od dostave drugostupanjske odluke, a u opravdanim slučajevima sud može dopustiti i obročno plaćanje u kojem slučaju taj rok ne može biti dulji od šest mjeseci (čl. 43. st. 1., 2. i 3. ZOP-a/02). U izvjesnim slučajevima bilo je dvojbi može li se obročno plaćanje dozvoliti i nakon pravomoćnosti rješenja, međutim sudska je praksa da iz prije naznačenih odredbi nedvojbeno proizlazi da prvostupanjski sud, kao i drugostupanjski te upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak, uvijek u rješenju o prekršaju treba odrediti dopuštenje o takvom načinu plaćanja. Zakon propisuje da će sud za kazne i globe do 500,00 kn, s pristankom počinitelja prekršaja, zamijeniti kaznu (globu) radom za opće dobro na slobodi u trajanju od najmanje tri do najviše deset radnih dana s rokom izvršenja koji ne može biti kraći od jednog mjeseca ni dulji od šest mjeseci. Određivanje roka na način kako je sada propisano izazvalo je u praksi izvjesne dvojbe, tako da je bilo potrebno dodatno pravno mišljenje sjednice svih sudaca Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske kojim se jasno pojašnjava da “ako se iz bilo kojih razloga rad za opće dobro na slobodi ne izvrši u smislu članka 45. stavka 2. ZOP-a/02 u okviru roka od šest mjeseci, time nije nastupila zastara izvršenja rada za opće dobro na slobodi jer taj rok od šest mjeseci nije,

u smislu članka 77. stavka 1. i 5. ZOP-a/02 zastarni rok za izvršenje prekršajne sankcije”. Tako ako iz bilo kojeg razloga rad za opće dobro na slobodi nije izvršen unutar roka od šest mjeseci, to nije zapreka za izvršenje unutar roka zastare iz članka 77. stavaka 1. i 5. ZOP-a/02. Dvojbeno je, s obzirom na posebnosti prekršajnog područja i svrhu primjene prekršajne sankcije, treba li postaviti ograničenja visini izrečene kazne jer rad za opće dobro na slobodi spada u sustav alternativnih sankcija, sve to tim više što se propisuje da će sud, ako počinitelj ne pristane na rad za opće dobro na slobodi, novčanu kaznu ili globu zamijeniti zatvorom računajući svakih započelih 300,00 kuna novčane kazne ili globe za jedan dan zatvora, s tim da najmanja mjera zatvora ne može biti kraća od tri dana ni dulja od trideset dana (članak 45. stavak 3. ZOP-a/02). Stoga bi bilo opravdano *de lege ferenda* prepustiti sucu odluku da ocijeni je li svrhovito, s obzirom na težinu prekršaja i visinu neplaćene novčane kazne, umjesto mjere zatvora odrediti rad za opće dobro na slobodi.

Posebno je propisana situacija kad novčanu kaznu ili globu izriče upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak ili drugo nadležno tijelo osim suda. Tada će, ako počinitelj prekršaja ne plati novčanu kaznu ili globu u cijelosti ili djelomice, pod uvjetima i na način propisan ZOP-om/02, na zahtjev upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak odluku o zamjeni neplaćene novčane kazne ili globe mjerom zatvora donijeti sud (članak 45. stavak 8. ZOP-a/02). Obvezan sadržaj odluke o prekršaju upravnih tijela jest i “supletorna prijetnja”, s naznakom da će odluku o mjeri zatvora na njihov zahtjev donijeti sud. Vrijeme koje je okrivljenik proveo u zadržavanju, kao i svako oduzimanje slobode u svezi s prekršajem, ali i u slučaju kad je okrivljenik bio zadržan u tijeku kaznenog postupka, ili je bio u pritvoru, u slučaju obustavljanja kaznenog postupka, odbijajuće ili oslobađajuće presude, vrijeme lišenja slobode uračunava se u kaznu izrečenu za istu radnju u prekršajnom postupku (članak 48. stavak 4. i 5. ZOP-a/02). Važno je propisati navedene situacije, jer su mnogobrojni prekršaji kojih radnja izvršenja čini i obilježje kaznenih djela, osobito iz područja javnog reda i mira i javne sigurnosti, u novije vrijeme najviše prekršaji iz Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji.

Zakonom o prekršajima posebno je propisano **odmjeravanje kazne kod stjecaja prekršaja**, u slučaju kad se postupak vodi pred istim sudom, tako da će se za svaki od počinjenih prekršaja utvrditi kazne prema zakonu, a nakon toga izreći za sva ta djela ukupna kazna. Ukupna kazna zatvora ne može biti izrečena u trajanju dužem od šezdeset dana, a ukupna novčana kazna ne može biti izrečena u iznosu većem od dvostruke najviše kazne propisane u članku 30. ZOP-a/02. Ako sud za neke prekršaje utvrđuje kazne zatvora, a za neke novčane kazne, izreći će jednu kaznu zatvora i jednu novčanu kaznu prema naprijed navedenim pravilima. Međutim, ako se izrečena novčana kazna zbog neplaćanja zamjenjuje mjerom zatvora, ukupni zatvor ne može biti u dužem trajanju od trideset dana (članak 49. ZOP-a/02).

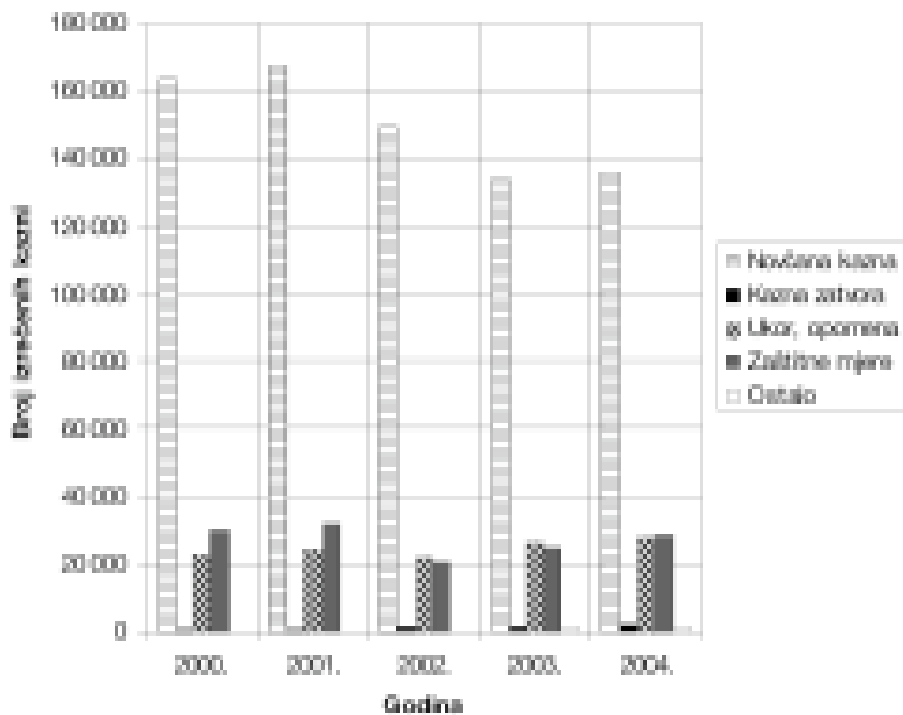
*De lege lata* **odredbe o ublažavanju kazne**, osim općenitih pojašnjenja svrhe primjene instituta ublažavanja, ne daju preciznije odrednice. Međutim, jasno proizlazi, pozivom na članak 30. ZOP-a/02, da se primjenom ublažavanja ne može izreći novčana kazna u iznosu manjem od 300,00 kuna ni kazna zatvora u trajanju kraćem od tri dana. Taj institut daje sudu još veću slobodu u procesu individualizacije kazne, međutim možda bi ipak i pri ublažavanju *de lege ferenda* trebalo propisati ograničenja koja bi se odnosila na najteže vrste prekršaja.

Propisujući način primjene prekršajnih sankcija, ZOP /02 propisuje u posebnoj odredbi obveze koje sud može odrediti uz primjenu uvjetne osude, kao i opoziv uvjetne osude (članak 52. ZOP-a/02).

Taksativno su navedene sljedeće obveze: da počinitelj prekršaja nadoknadi štetu koju je prouzročio, da vrati korist koju je prekršajem pribavio ili da ispuni druge obveze koje su u vezi s počinjenjem prekršaja. Zakon određuje da je vrijeme provjeravanja rok unutar kojeg se izvršavaju obveze, međutim ne sankcionira njihovo neispunjavanje. Taj propust vjerojatno je razlogom da se one vrlo rijetko određuju, što bi ubuduće bilo dobro izmijeniti, jer nesporno uvjetna osuda kao sankcija ima i odgojni karakter. Svrha uvjetne osude kao sankcije s izraženom preventivnom i odgojnom ulogom mogla bi se još učinkovitije ostvariti propisivanjem uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom te posebnih obveza uz zaštitni nadzor. Sudska praksa pokazuje da su mnogobrojni počinitelji prekršaja s nedostacima ličnosti koji im onemogućuju samostalnu socijalnu integraciju, pa im je potrebna pomoć stručnih osoba u razdoblju kušnje radi ostvarivanja specijalne prevencije.

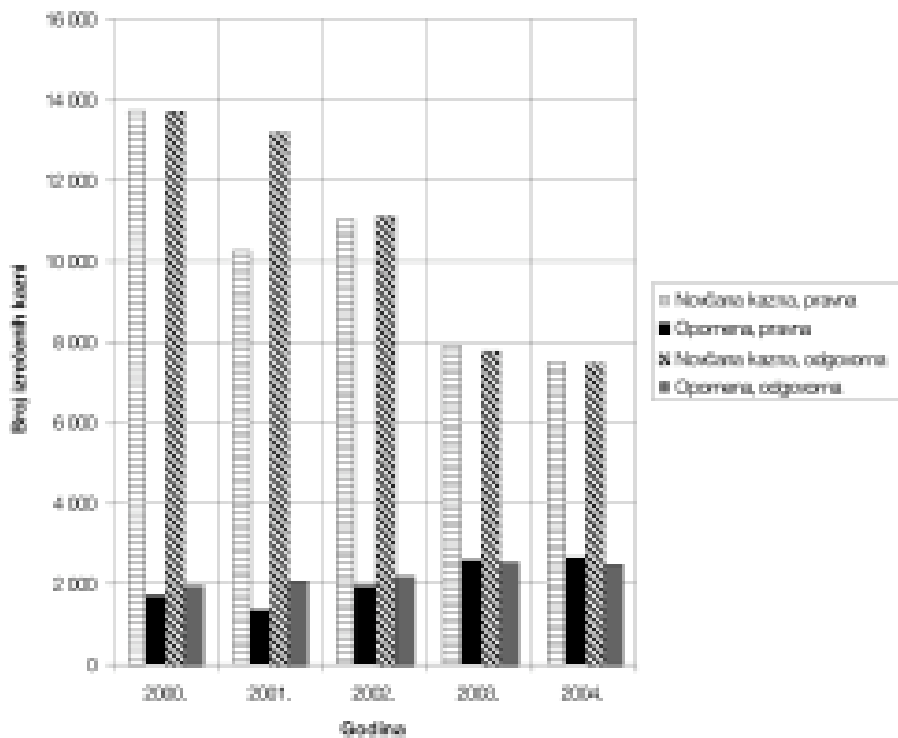
Slika 1.

Grafički prikaz broja izrečenih kazni punoljetnim  
počiniteljima prekršaja



Slika 2.

Grafički prikaz broja izrečenih kazni pravnim  
i odgovornim osobama



#### 4. PREKRŠAJNE SANKCIJE – MALOLJETNI POČINITELJI

Razvoj prekršajnopравnih sankcija osobito je došao do izražaja uvođenjem odgojnih mjera u katalog sankcija koje se mogu primijeniti prema maloljetnim počiniteljima prekršaja. Zakon o prekršajima implementirao je veći dio odgojnih mjera propisanih Zakonom o sudovima za mladež (u daljnjem tekstu ZSM). Specifičnosti maloljetnih počinitelja prekršaja, kao osoba koje još uvijek nemaju potpuno formiranu ličnost, u razvojnoj dobi u kojoj u mnogih nisu jasno određeni i prihvaćeni kriteriji sustava vrijednosti, što ih čini pogodnim i pozitivnom utjecaju odgovarajućih odgojnih mjera, opravdava i određuje ulogu koju ostvaruju odgojne mjere prema maloljetnim počiniteljima prekršaja, osobito ostvarujući svoju odgojnu svrhu u specijalnoj prevenciji. Učinkovitost suđenja u prekršajnom području u ostvarivanju ciljeva politike suzbijanja kriminaliteta ima važnu ulogu osobito u primjeni sankcija prema maloljetnim počiniteljima prekršaja jer se pravilnom i brzom reakcijom može, primjenom odgovarajuće odgojne mjere, prevenirati da se ti isti maloljetnici ne evidentiraju kao počinitelji kaznenih djela, bilo kao maloljetne ili punoljetne osobe.

Zakonom o prekršajima propisane su vrste sankcija koje se mogu primijeniti prema maloljetnim počiniteljima prekršaja s obzirom na dob u vrijeme počinjenja djela, tako da se prema maloljetniku koji je u vrijeme počinjenja prekršaja navršio četrnaest, a nije navršio šesnaest godina života (mlađi maloljetnik) mogu primijeniti odgojne i zaštitne mjere, a prema maloljetniku koji je u vrijeme počinjenja prekršaja navršio šesnaest, a nije navršio osamnaest godina života (stariji maloljetnik) mogu biti primijenjene odgojne mjere, zaštitne mjere, globa te izrečena novčana kazna i kazna maloljetničkog zatvora (čl. 64. ZOP-a/02).

Zakonom taksativno propisane odgojne mjere, po vrsti i duljini trajanja, razlikuju se od odgojnih mjera propisanih Zakonom o sudovima za mladež, s obzirom na svrhu prekršajnih sankcija propisanih i primijenjenih prema maloljetnicima: kratkotrajnim mjerama utjecati na odgoj i jačanje njihove osobne i građanske odgovornosti. Stoga je ZOP/02 preuzeo svega prve tri, od ukupno osam odgojnih mjera: sudski ukor, posebne obveze i upućivanje u centar za odgoj (čl. 66. ZOP-a/02 i čl. 6. ZSM). Prije stupanja na snagu ZOP-a/02, u nedostatku kataloga odgojnih mjera, sudski ukor bio je vrlo "popularan" kao mjera koju su suci vrlo često primjenjivali, bez obzira na to jesu li ili ne bili ispunjeni uvjeti za primjenu, jer je riječ o odgojnoj mjeri koja se iscrpljuje samim izricanjem i jednokratna je. Ne bi koristila prevelika kritičnost prema takvoj primjeni sankcije, jer bi novčana kazna bila svakako još manje učinkovita. Naime, činjenica da većina maloljetnika ne ostvaruje osobne prihode govori tome u prilog, jer se izricanjem novčane kazne u tom slučaju ne pogađa prekršitelja, nego njegove roditelje odnosno skrbnike. Razlike u primjeni sankcija s obzirom na uvođenje odgojnih mjera mogu se uočiti u brojčanim pokazateljima, kao i u grafičkom prikazu, ako se uzme u obzir činjenica da se odgojne mjere

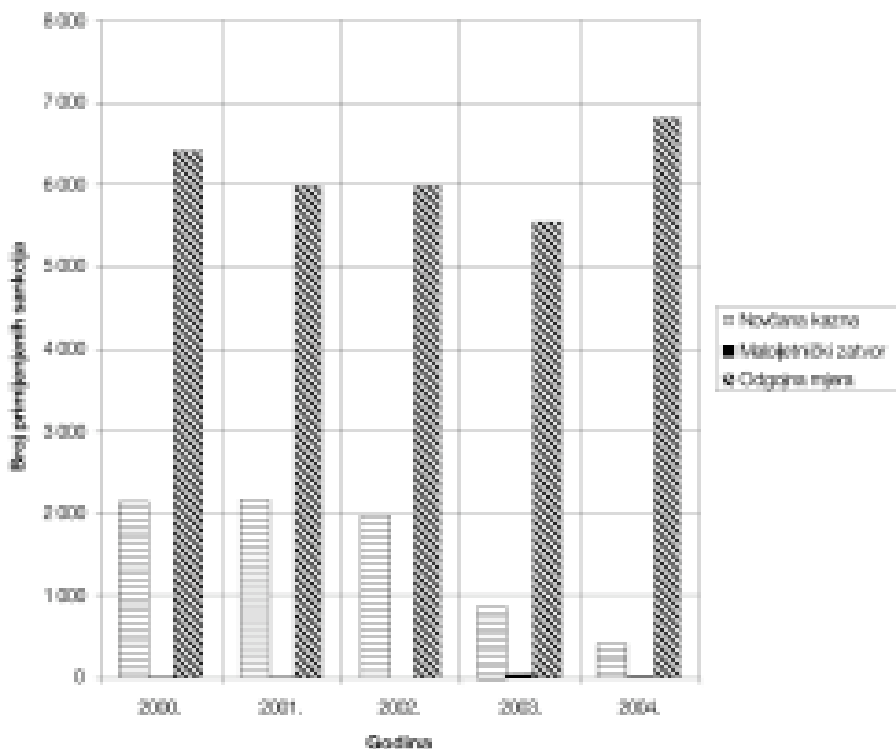
primjenjuju od 1. listopada 2002. Da bi se spriječilo nepravedno kažnjavanje roditelja izricanjem velikog broja novčanih kazni, ZOP/02 propisao je da novčanu kaznu sud može izreći starijem maloljetniku koji ostvaruje osobne prihode vlastitim radom ili imovinom (čl. 70.). Propisivanjem navedenog ograničenja došlo je do smanjenja broja izrečenih novčanih kazni. Kazna maloljetničkog zatvora više je iznimka, što je naglašeno u odredbi čl. 71. ZOP-a/02 da se može izreći iznimno s ograničenjem općeg maksimuma kazne na deset dana. Sudska je praksa pokazala da su posebne obveze koje sudovi u prekršajnom postupku primjenjuju prema maloljetnim počiniteljima prekršaja najučinkovitije s obzirom na svoju odgojnu svrhu koju bi trebale ostvariti. Sud može maloljetniku odrediti jednu ili više posebnih obveza propisanih u čl. 68. ZOP-a/02. Posebne obveze također su preuzete iz ZSM-a (čl. 9.), i to sedam od ukupno trinaest. Iako je jasna logika smanjivanja broja posebnih obveza, ipak bi, s obzirom na njihovu odgojnu funkciju, trebalo *de lege ferenda* propisati i *posebnu obvezu uključivanja u pojedinačni i skupni rad u savjetovalištu za mlade*.

Za prekršaje u stjecaju za koje odluči primijeniti odgojnu mjeru, sud će primijeniti samo jednu odgojnu mjeru (čl. 73. ZOP-a/02). Kada sud izriče kaznu maloljetničkog zatvora za stjecaj prekršaja, izreći će ukupnu kaznu maloljetničkog zatvora u granicama iz članka 71. stavka 2. ZOP-a/02 tako da izrečena kazna zatvora ne može biti dulja od deset dana, bez prethodnog utvrđivanja kazne za svaki prekršaj. Po istom načelu izriče se i novčana kazna za stjecaj prekršaja, naravno u granicama članka 30. ZOP-a/02. U slučaju da sud utvrdi da bi za neki od prekršaja maloljetniku trebalo izreći bilo maloljetnički zatvor, bilo novčanu kaznu, a za neki primijeniti odgojnu mjeru, izreći će samo kaznu (čl. 74. i čl. 75. ZOP-a/02).



Slika 3.

### Grafički prikaz primijenjenih sankcija prema maloljetnim počiniteljima prekršaja



## 5. IZVRŠENJE PREKRŠAJNIH SANKCIJA

Glavni preduvjet ostvarivanja svrhe izrečene kazne i primijenjenih zaštitnih mjera jest njihovo izvršenje. Kazna zatvora izvršava se prema općim propisima o izvršavanju kazne zatvora (Zakon o izvršavanju kazne zatvora, Narodne novine, broj 128/99, 190/03 - pročišćeni tekst), a na isti način izvršava se i supletorna mjera kazne zatvora. Zakon o izvršavanju kazne zatvora propisuje da su poslovi izvršavanja kazne zatvora u nadležnosti i djelokrugu Uprave za zatvorski sustav i **suca izvršenja** (članak 6.). Čankom 41. stavkom 1. istog zakona propisano je ustanovljivanje suca izvršenja, člankom 42. propisana je stvarna nadležnost i djelokrug suca izvršenja, a člankom 43. mjesna nadležnost. Sukladno članku

1. stavku 4. tog zakona, prema njegovim odredbama kaznu zatvora izdržavaju osim punoljetnih osoba osuđenih u kaznenom postupku i punoljetne osobe kojima je izrečena kazna zatvora za prekršaj kao i punoljetne osobe kojima je novčana kazna izrečena u kaznenom postupku ili u postupku zbog prijestupa (prekršaja) zamijenjena kaznom zatvora. Izvršavanje kazne zatvora izrečene zbog prekršaja, kao i kazne (mjere) zatvora kojom je zamijenjena novčana kazna izrečena u postupku zbog prekršaja propisano je glavom XXVII. Zakona o izvršavanju kazne zatvora (članci 168. do 173.). U svezi s upućivanjem na izdržavanje kazne zatvora izrečene pravomoćnim rješenjem o prekršaju, u odnosu prema stvarnoj nadležnosti suca izvršenja sudska je praksa izrazila izvjesne dvojbe, tako da je na sjednici svih sudaca Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske prihvaćeno ovo mišljenje: "Kažnjenu kojom je izrečena kazna zatvora pravomoćnim rješenjem o prekršaju upućuje na izdržavanje kazne zatvora sudac izvršenja sukladno odredbama članka 42. stavka 2. točke 1. i članka 43. stavka 1. Zakona o izvršavanju kazne zatvora." Takvo mišljenje temelji se na članku 1. stavku 1. Zakona o izvršavanju kazne zatvora kojim se ne pravi razlika s obzirom na vrstu postupka (kaznenog ili prekršajnog) u kojem je izrečena kazna zatvora, kao i na članku 169. stavku 1. istog zakona koji propisuje da su prekršajni sudovi nadležni pozivati i upućivati na izdržavanje kazne zatvora samo kažnjenu kojom je neplaćena novčana kazna zamijenjena kaznom (mjerom) zatvora, ali ne i kažnjenu kojom je rješenjem o prekršaju izrečena kazna zatvora. Međutim, u praksi većina prekršajnih sudova na području Republike Hrvatske (ukupan broj sudova: 114) upućuje na izdržavanje kazne zatvora i tu kategoriju kažnjenu, tako da su u 2000. godini na izdržavanje kazne zatvora upućena 882 kažnjenu, u 2001. godini 1 176 kažnjenu, u 2002. godini 1 229 kažnjenu, u 2003. godini 759 kažnjenu, u 2004. godini 710 kažnjenu. Navedeni brojevi pokazatelji razvidni su iz tabličnog pregleda izvršenih prekršajnih kazni u izvještajnim razdobljima Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, a posebno su istaknuti podaci u odnosu na broj izvršenih kazni supletornog zatvora, kao i rada za opće dobro na slobodi.

Prvostupanjski sud neplaćenu novčanu kaznu ili globu zamjenjuje radom za opće dobro na slobodi ili zatvorom, ovisno o visini izrečene novčane kazne odnosno globe kao i o pristanku okrivljenika, na način kako je to propisano ZOP-om/02. Kad je prvostupanjsku odluku donijelo upravno tijelo, tada će pravomoćno rješenje o prekršaju dostaviti prekršajnom sudu prema mjestu prebivališta kažnjenu koji će rješenjem odlučiti o zamjeni novčane kazne radom za opće dobro ili zatvorom (čl. 260. ZOP-a/02). Postupak izvršavanja kazne zatvora obustavit će se ako kažnjenu tijekom postupka zamjene novčane kazne kaznom zatvora ili tijekom izvršavanja u cijelosti plati novčanu kaznu.

Drugačiji postupak izvršenja predviđen je za neplaćene novčane kazne i globe koje se ne mogu sukladno važećem zakonu zamijeniti radom za opće dobro na slobodi. U tom slučaju, kao i kad osoba koja je rješenjem obvezna

platiti troškove postupka to ne učini dijelom ili u cijelosti, nad imovinom te osobe provodi se ovrha, koju provodi nadležna porezna uprava prema općim propisima o ovrshi (čl. 261. ZOP-a/02). Posebnim zakonom propisana je nadležnost za izvršenje rada za opće dobro, zaštitnih mjera i odgojnih mjera. Ako je odluka o primjeni zaštitne mjere postala pravomoćna i izvršna, zakonom nije predviđena mogućnost odgode izvršenja zaštitne mjere, kao što postoji mogućnost odgode izvršavanja kazne zatvora na način kako je to propisano Zakonom o izvršavanju kazne zatvora. O izvršavanju zaštitne mjere protjerivanja stranca iz zemlje sudska je praksa postavila pitanje treba li odlukom o prekršaju kojom se prema okrivljeniku na temelju odredbi Zakona o strancima (Narodne novine, broj 109/03) primjenjuje ta zaštitna mjera odrediti rok za dragovoljno izvršenje. Budući da ZOP/02 (čl. 36. i 40.) ne propisuje da će sud u odluci o prekršaju odrediti rok za dobrovoljno izvršenje primijenjene zaštitne mjere, u ovom slučaju, u svezi s člankom 53. stavcima 1. i 6. Zakona o strancima, nadležno tijelo uprave, pod uvjetima propisanim tim zakonom, određuje rok u kojem je protjerana osoba dužna napustiti Republiku Hrvatsku.

Odredbe koje se odnose na postupak izvršenja *de lege lata* nisu dovoljno precizne, tako da je sudska praksa dala odgovor na mnoga postavljena pitanja. Stoga bi *de lege ferenda* trebalo posvetiti više pozornosti tim odredbama kako bi se otklonile dvojbe i izbjegla mogućnost neujednačene primjene zakona.

Rukovodeći se ciljevima kažnjavanja, treba uzeti u obzir i zastaru izvršenja izrečenih kazni i primijenjenih sankcija. Duljina roka zastarijevanja, početak zastarijevanja, prekid zastarijevanja i apsolutno zastarijevanje propisani su člankom 77. ZOP-a/02. Izrečene prekršajne sankcije ne mogu biti izvršene ako od dana pravomoćnosti odluke o prekršaju protekne jedna godina, a počinje teći kad je počinitelj prekršaja primio pravomoćnu odluku urednom dostavom, odnosno od dana kad je prvostupanjska odluka postala pravomoćna. Protekom dvostrukog vremena propisanog u stavku 1. članka 77. nastupa apsolutno zastarijevanje. Međutim ZOP /02 propisuje mogućnost da se posebnim zakonom odredi duži rok zastare od navedenog, u kojem se slučaju primjenjuje isto pravilo za određivanje apsolutne zastare izvršenja. Mnogobrojni su zakoni kojima su propisani posebni rokovi, a primjera radi istaknuti su samo neki: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o telekomunikacijama (Narodne novine, broj 70/05), Zakon o zaštiti prirode (Narodne novine, broj 162/03), Zakon o otpadu (Narodne novine, broj 151/03), Zakon o deviznom poslovanju (Narodne novine, broj 96/03), Zakon o gradnji (Narodne novine, broj 175/03), Zakon o autorskom pravu (Narodne novine, broj 167/03), Zakon o bankama (Narodne novine, broj 84/02) i dr.

Jasniji uvid u značenje i važnost izvršenja prekršajnopравnih sankcija prikazan je tabličnim prikazom izvršenih kazni u Republici Hrvatskoj za izvještajna razdoblja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske od 2000. godine do 2004.

*Tablica 16.*

Pregled izvršenih prekršajnih kazni u izvještajnim razdobljima  
Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske  
od 2000. do 2004.

Godina	Broj izvršenih novčanih kazni	Broj izvršenih kazni zatvora	Broj izvršenih supletornih kazni zatvora	Rad za opće dobro na slobodi
2000.	193 375	882	17 273	-
2001.	179 588	1 176	15 386	-
2002.	181 039	1 229	10 593	-
2003.	163 752	759	8 055	-
2004.	183 718	710	7 284	1 985

## 6. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Prekršajnopravne sankcije zauzimaju vrlo značajno mjesto u sustavu sankcija koje se mogu primijeniti prema počiniteljima prekršaja iz različitih prekršajnopравnih područja. Katalog sankcija prema vrsti vrlo je blizak katalogu kaznenih sankcija. Sustav prekršajnopравnih sankcija kao i navedeni brojevi pokazatelji neprijeporno izražavaju pravo države na kažnjavanje građana ograničavanjem njihovih prava. Međutim, s obzirom na način propisivanja, svrhu i vrste sankcija koje se mogu izreći i primijeniti prema počiniteljima prekršaja, te se sankcije kreću u okvirima prihvaćenih standarda suvremenog kaznenog prava. Nesporno je da se u prekršajnopравnom području izriče najviše novčanih kazni. Stoga bi se možda moglo zaključiti da je riječ uglavnom o blagom kažnjavanju, jer je novčana kazna blaža vrsta kazne, a pravilo da se za prekršaje kazna zatvora može propisati samo kao sporedna kazna izražava volju zakonodavca da se društvena disciplina uspostavi izbjegavanjem kazne lišenja slobode, što je opravdano očekivanje ako se uzme u obzir sveobuhvatnost područja društvenog života koje sankcioniraju mnogobrojni prekršaji propisani u velikom broju posebnih zakona. Djelotvornost te kazne može doći do izražaja osobito u procesu individualizacije jer je za većinu prekršaja propisana u rasponu, što ostavlja sudu veću slobodu pri odmjeravanju kazne. Sudsko odmjeravanje kazne osobito dolazi do izražaja kod nekih prekršaja za koje su propisane vrlo visoke novčane kazne, tako da suci, primjenjujući institut ublažavanja kazne odmjeravanjem kazne ispod posebnog minimuma propisane kazne izriču kaznu kojom bi se trebala ostvariti svrha kažnjavanja. U suprotnom, ako uzmemo u obzir životni standard počinitelja prekršaja, novčana kazna vrlo bi lako mogla postati asocijal-

na i kao takva ne bi mogla ostvariti ciljeve kažnjavanja jer ne bi bila pravedna. Stoga je važno *de lege ferenda* uskladiti kazne propisane u posebnim zakonima s općim minimumom i maksimumom kazne koja se može propisati i izreći prema Zakonu o prekršajima. Iako se u prekršajnom području prije svega izriču novčane kazne, ne bi trebalo podcijeniti ni ulogu kazne zatvora i ostalih sankcija u ostvarivanju ciljeva kažnjavanja. Kazna zatvora kao vrsta kazne od koje se očekuje resocijalizacija počinitelja u novije vrijeme osobito dolazi do izražaja kod kažnjavanja počinitelja prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, ali i kod mnogih drugih prekršaja iz područja javnog reda i mira i javne sigurnosti. Stalni porast broja izrečenih kazni zatvora može se vidjeti u usporedbom brojčanih pokazatelja za razdoblje od 2000. do 2004. godine.

Preventivni značaj prekršajnepravni sankcija posebno dolazi do izražaja kod maloljetnih počinitelja prekršaja. Sudska praksa pokazala je da je velik broj počinitelja kaznenih djela prije toga, ali i nakon, bio evidentiran kao počinitelji prekršaja, osobito iz područja javnog reda i mira i javne sigurnosti. Brzom reakcijom na društveno neprihvatljivo ponašanje maloljetnika koje je još uvijek u sferi prekršaja primjenom odgovarajuće odgojne mjere moglo bi se jačanjem zaštitnih čimbenika utjecati na njegovu ličnost da se ubuduće kloni činjenja prekršaja, ali i težih kažnjivih djela. Stoga bi se pravilnim sagledavanjem značaja prekršajnepravnog područja i sankcija koje se izriču za prekršaje koje čine pojedinci i pravne osobe, u širokom i raznolikom području društvenog života, uz odgovarajuće zakonsko i sudsko kažnjavanje, moglo značajno utjecati na uspostavljanje društvene discipline.

## LITERATURA

1. Franjo Bačić, Krivično pravo - Opći dio: Kazne, sankcije, opominjanja, sigurnosne mjere i druge posljedice djela i osude, Informator, 1995.
2. Mladen Grubiša, Krivični postupak, postupak o pravnim lijekovima, Informator, 1987.
3. Željko Horvatić, Novo hrvatsko kazneno pravo, Organizator, 1997.
4. Željko Horvatić i dr., Komentar Zakona o prekršajima s izborom sudske prakse, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 1996.
5. Juraj Hrženjak, Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima - čovjek i njegove slobode u pravnoj državi, Informator, 1992.
6. Ivo Josipović, Zakon o prekršajima, komentarske bilješke, Narodne novine, 2002.
7. Damir Kos, Institut ublažavanja kazne u procesu njezine individualizacije, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, broj 2/2003.
8. Milan Petranović, Zastara kaznenog i prekršajnog progona te izvršenja kaznenih i prekršajnih sankcija, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva 2004., Inženjerski biro.
9. Franjo Hirjan, Mladen Singer, Komentar Zakona o sudovima za mladež i kaznena djela na štetu djece i maloljetnika, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, 1998.
10. Torny, M., Farrington, D.P. (1995); Strategic Approaches to Crime Prevention, Building a safer society, Chicago

## Summary

---

### MISDEMEANOUR-LAW SANCTIONS *DE LEGE LATA* AND *DE LEGE FERENDA* – APPLICATION AND ENFORCEMENT

In this paper, the author presents a critical overview of misdemeanour-law sanctions prescribed by the Misdemeanours Act (Official Gazette 88/02, etc.), stressing some uncertainties highlighted by jurisprudence, as well as some potentially different future solutions. The starting point was primarily the legally determined purpose of a sanction, that is, “the expression of societal reproach for the commission of a misdemeanour, affecting the perpetrator and all others to prevent them from committing misdemeanours in the future, and affecting citizen awareness on the violation of public order, social discipline and other social values, as well as on the fairness of punishing their perpetrators”. In order to gain a clearer view of the importance of the correct application and enforcement of misdemeanour-law sanctions, numerical indicators are listed, for comparative purposes, for the types of imposed sanctions, for the defendants, and for the number of enforced sanctions per type in the Republic of Croatia during the period 2000 to 2004.