

Pokretanje prekršajnog postupka nakon izricanja mjere zabrane obavljanja djelatnosti u postupku inspekcijskog nadzora u svjetlu načela ne bis in idem

Parenta, Iva

Source / Izvornik: **Zbornik radova "13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave", 2023, 278 - 291**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:511565>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom](#).

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-01**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)



**POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA NAKON IZRICANJA MJERE
ZABRANE OBAVLJANJA DJELATNOSTI U POSTUPKU INSPEKCIJSKOG
NADZORA U SVJETLU NAČELA NE BIS IN IDEM**

**THE OPENING OF MISDEMEANOUR PROCEEDINGS AFTER THE IMPOSITION
OF A BAN ON ENGAGING IN BUSINESS ACTIVITIES
IN LIGHT OF THE NE BIS IN IDEM PRINCIPLE**

dr. sc. Iva Parenta

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

e-mail: iparenta@pravri.uniri.hr

Sažetak

Polazeći s aspekta načela *ne bis in idem* u radu se analiza mogućnost pokretanja prekršajnog postupka nakon što je prethodno, u postupku inspekcijskog nadzora, izrečena upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti. S obzirom na to da je načelo *ne bis in idem* zajamčeno čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, analizira se dopustivost dualiteta upravnog i prekršajnog postupka u kontekstu prakse Europskog suda za ljudska prava. Pritom se analizira može li se mjera zabrane obavljanja djelatnosti smatrati „kaznenom“ u smislu primjene Konvencije, a posljedično tome i načela *ne bis in idem*. Nastavno se analiziraju pojmovi djela (*idem factum*) i dualiteta postupka (*bis*) u kontekstu predmeta razmatranja. Nakon kritičkog prikaza prakse hrvatskih prekršajnih sudova, u zaključnom se dijelu rada izlažu smjernice za *de lege lata* postupanje.

Ključne riječi: *ne bis in idem, prekršajni postupak, postupak inspekcijskog nadzora, mjera zabrane obavljanja djelatnosti.*

Abstract

Starting from the aspect of the *ne bis in idem* principle, the paper analyzes the possibility of initiating misdemeanour proceedings after the prior administration of a ban on engaging in business activities by competent supervisory authorities. The principle of *ne bis in idem* is guaranteed by Art. 4 Protocol no. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. So the paper analyzes the admissibility of the duality of administrative and misdemeanour proceedings in the context of the practice of the European Court of Human Rights. In doing so, it is analyzed whether a ban on engaging in business activities can be considered "criminal" in terms of the application of the Convention, and consequently the principle of *ne bis in idem*. Further on, the elements of "*idem factum*" and "*bis*" are analyzed. After the critical presentation of domestic case law, the final part of the paper gives practical guidelines for future proceedings.

Keywords: *ne bis in idem, misdemeanour proceedings, inspection supervision, prohibition from conducting business activities.*

1. UVOD

Načelo *ne bis in idem* propisano je u čl. 32. st. 2. Ustava RH¹ te čl. 4. Protokola br. 7. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija ili EKLJP).² U posljednjih je desetak godina tome načelu u hrvatskoj teoriji i praksi posvećena znatna pozornost. Ona je primarno rezultat presuda Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) u predmetima *Maresti*³ i *Tomasović*⁴ u kojima je utvrđeno da je RH povrijedila pravo zajamčeno čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju. Navedene su presude pobudile znatiželju teoretičara i praktičara te dovele do preispitivanja ispravnosti dotadašnje prakse sudova u pogledu dupliciranja, u prvom redu, prekršajnih i kaznenih postupaka.⁵ Kako su standardi ESLJP-a sve dublje prodirali u praksu, tako su prekršajni sudovi RH počeli preispitivati i primjenjivost načela *ne bis in idem* u prekršajnim postupcima pokrenutim nakon izricanja različitih upravnih mjera u postupku inspekcijskog nadzora, a između ostalog i mjere zabrane obavljanja djelatnosti. Praksa hrvatskih sudova po tom se pitanju znatno mijenjala. S obzirom na to da još uvijek postoje dvojbe oko dopustivosti dualiteta upravnog i prekršajnog postupka, u ovom se radu kao središnje pitanje postavlja može li se, nakon što je izrečena upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti u postupku inspekcijskog nadzora uz primarnu ili supsidijarnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku, voditi prekršajni postupak u odnosu na iste činjenice ili činjenice koje su u biti iste onima zbog kojih je izrečena upravna mjera, a da time ne dođe do povrede načela *ne bis in idem*. Cilj je ovoga rada ponuditi odgovor na to središnje pitanje i pružiti određene smjernice za *de lege lata* postupanje utemeljene na teorijskom razmatranju načela *ne bis in idem* i usklađene s praksom ESLJP-a.

2. ZABRANA OBAVLJANJA DJELATNOSTI U RAZLIČITIM OBLICIMA INSPEKCIJSKOG NADZORA

Upravne mjere koje su predmet razmatranja ovoga rada u kontekstu mogućnosti primjene načela *ne bis in idem* u naknadnom prekršajnom postupku jesu mjere koje se sastoje u zabrani obavljanja djelatnosti na određeno vrijeme te koje se zbog utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti izriču u postupku inspekcijskog nadzora. Inspekcijski nadzor jedan je od poslova tijela državne uprave kojim se nadzire zakonito i pravilno postupanje određenih subjekata u provođenju pravnih propisa (Borković, 2002:236 i 238). Ako upravno tijelo u postupku provođenja inspekcijskog nadzora utvrdi da nadzirani subjekt ne postupa u skladu s pravnim propisima iz sustava pozitivnog zakonodavstva za nadziranu djelatnost, ono je ne samo

¹ Čl. 32. st. 2. Ustava RH glasi: „Nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom.” (Narodne novine, 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014).

² Čl. 4. st. 1. Protokola br. 7. uz Konvenciju glasi: „Nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku iste države za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom te države.“ (Narodne novine – Međunarodni ugovori 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17).

³ ESLJP, *Maresti protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 55759/07, 25. 6. 2009.

⁴ ESLJP, *Tomasović protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 53785/09, 18. 10. 2011.

⁵ V. Novosel, Rašo i Burić, 2010; Ivičević Karas i Kos, 2012; Josipović i Novak Hrgović, 2016; Martinović, 2019.

ovlašteno, već i dužno, putem upravnih mjera naložiti nadziranom subjektu da svoje poslovanje uskladi s propisima (Mišćević, 1987:7).⁶

Mogućnost izricanja takvih upravnih mjera predviđena je brojnim zakonima. U tom smislu Medvedović navodi kako „nije pretjerano reći da u materiji inspekcijskog nadzora postoji prava šuma propisa u kojoj se nerijetko teško snalaze i dobri pravni stručnjaci“ (Medvedović, 1994:565). Mjere zabrane obavljanja djelatnosti izvršavaju se pečaćenjem poslovnih prostorija, a mogućnost njihova izricanja predviđena je primjerice čl. 124. Općeg poreznog zakona,⁷ čl. 108. Zakona o trošarinama,⁸ čl. 43. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti,⁹ čl. 166. i 168. Zakona o poljoprivredi,¹⁰ čl. 147. Zakona o zaštiti potrošača,¹¹ čl. 9. Zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti.¹² Pojedine, pak, zakonske odredbe, poput čl. 240. Zakona o strancima¹³ i čl. 68. Zakona o trgovini,¹⁴ predviđaju mogućnost neizvršavanja izrečene mjere zabrane obavljanja djelatnosti te ukidanja usmeno izrečenog rješenja ako nadzirani subjekt otkloni utvrđene nepravilnosti te dostavi dokaz o uplati zakonom propisanog fiksnog novčanog iznosa u korist Državnog proračuna.

Upravne mjere su s aspekta načela *ne bis in idem* zanimljive u slučajevima kada povreda propisa zbog koje se mjera izriče ujedno predstavlja i prekršaj u odnosu na koji se pokreće prekršajni postupak. Primjerice, prema OPZ-u se upravna mjera zabrane obavljanja daljnjeg rada može izreći poreznom obvezniku zbog propusta u izdavanju računa (čl. 124. st. 1. t. 1.). S obzirom na to da je porezno tijelo obvezno podnijeti kaznenu prijavu nadležnom tijelu ako se u tijeku poreznog nadzora pojavi sumnja da je porezni obveznik počinio prekršaj, protiv njega se ujedno pokreće prekršajni postupak jer je propust u izdavanju računa OPZ-om propisan kao najteži porezni prekršaj (čl. 192. st. 1. t. 1.).

Upravne mjere u sustavu nacionalnog zakonodavstva nisu označene kao kaznene ili prekršajne niti se izriču u okviru kaznenih i prekršajnih postupaka. Međutim, one se svejedno, neovisno o njihovoj klasifikaciji u hrvatskom pravu, u smislu Konvencije mogu smatrati „kaznenim“ u slučaju da ispunjavaju *Engel* kriterije¹⁵ razvijene u praksi ESLJP-a.

3. DOPUŠTENOST DUALITETA UPRAVNOG I PREKRŠAJNOG POSTUPKA S ASPEKTA PRAKSE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

ESLJP, prilikom odlučivanja je li u konkretnom predmetu došlo do povrede načela *ne bis in idem* iz čl. 4. st. 1. Protokola br. 7 uz Konvenciju, najprije utvrđuje putem *Engel* kriterija je li prvi postupak, ovdje postupak inspekcijskog nadzora, imao kaznenopravni karakter. Tek nakon

⁶ To slijedi i iz čl. 25. st. 2. Zakona o sustavu državne uprave koji propisuje da je inspektor odgovoran ako propusti poduzeti mjere i radnje koje ima pravo i obvezu poduzeti.

⁷ Narodne novine, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22, dalje: OPZ.

⁸ Narodne novine, 106/18, 121/19, 144/21.

⁹ Narodne novine, 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20, 42/20, 126/21.

¹⁰ Narodne novine, 118/18, 42/20, 127/20, 52/21, 152/22.

¹¹ Narodne novine, 19/2022.

¹² Narodne novine, 61/11, 66/19.

¹³ Narodne novine, 133/20, 114/22, 151/22.

¹⁴ Narodne novine, 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, 33/23

¹⁵ ESLJP, *Engel i drugi protiv Nizozemske*, br. zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, 8. 6. 1976.

što utvrdi da se određeni postupak smatra kaznenim u smislu primjene Konvencije, radi ocjene o (ne)postojanju povrede načela *ne bis in idem* utvrđuje odnosi li se dualizam postupka (*bis*) na isto djelo (*idem factum*).

3.1. Engel kriteriji u kontekstu svrhe mjere zabrane obavljanja djelatnosti u postupku inspeksijskog nadzora

Engel kriteriji odnosno kriteriji kojima se ESLJP rukovodi prilikom utvrđivanja može li se određeni postupak smatrati kaznenim su: (1) klasifikacija djela u nacionalnom pravu (*classification in domestic law*), (2) priroda djela (*nature of the offence*) te (3) priroda i težina sankcije (*nature and degree of severity of the sanction*).¹⁶ Pritom su drugi i treći kriterij alternativni, međutim nije isključena mogućnost njihove kumulativne primjene kada iz odvojene analize oba mjerila ne proizlazi jasan zaključak.¹⁷

Prvi *Engel* kriterij u konkretnom slučaju nije primjenjiv s obzirom na to da djelo za koje se izriče upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti u hrvatskom zakonodavstvu nije klasificirano niti kao kazneno niti kao prekršajno.

Kada je riječ o drugom *Engel* kriteriju, u praksi ESLJP-a su se za ocjenu o njegovu (ne)postojanju razvili određeni čimbenici koje taj Sud uzima u obzir. Najrelevantniji u vezi s predmetom razmatranja ovoga rada su sljedeći: (a) je li određena pravna norma primjenjiva samo na točno određenu skupinu adresata ili je općeobvezujućeg karaktera,¹⁸ (b) sastoji li se namjena pravnog pravila u kažnjavanju ili odvratanju,¹⁹ (c) nastoje li se pravnim pravilom zaštititi opći interesi društva koji se uobičajeno štite kaznenim pravom,²⁰ (d) je li izricanje sankcije ovisno o utvrđenju krivnje.²¹

U postupku inspeksijskog nadzora tijela državne uprave izvršavaju nadzorne ovlasti pa za njih unaprijed zakonom mora biti propisano koje subjekte mogu nadzirati te u kojoj oblasti njihova djelovanja (Borković, 2002:237). Zakon o Državnom inspektoratu u čl. 3. st. 1. propisuje djelokrug Državnog inspektorata odnosno područja u kojem ono obavlja inspeksijske poslove (trgovina, hrana, poljoprivreda, ugostiteljske djelatnosti, rudarstvo i sl.).²² Dakle, propisi koji reguliraju inspeksijsku djelatnost (najčešće) se odnose na točno određenu skupinu adresata, tj. subjekata koje se nadzire, a nisu generalno primjenjivi na sve građane kao što je to u slučaju kaznenih djela i prekršaja.

Upravne mjere zabrane obavljanja djelatnosti izriču se u okviru inspeksijskog nadzora. Njime se zadovoljava dvojaka svrha, preventivna i represivna (Staničić, 2019: 61). Pritom se preventivna svrha ostvaruje tako što su subjekti nadzora svjesni da mogu postati predmet nadzora pa nastoje svoje poslovanje uskladiti s važećim propisima, a represivna tako što inspeksijska tijela, kada utvrde određenu nezakonitost ili nepravilnost, poduzimaju određene

¹⁶ Ibid., § 82.

¹⁷ V. npr. ESLJP, *Bendenoun protiv Francuske*, br. zahtjeva 12547/86, 24. 2. 1994., § 47.

¹⁸ ESLJP, *Bendenoun protiv Francuske*, br. zahtjeva 12547/86, 24. 2. 1994., § 47.

¹⁹ ESLJP, *Maresti protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 55759/07, 25. 6. 2009., § 59.

²⁰ ESLJP, *Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. protiv Slovenije*, br. zahtjeva 47072/15, 23. 10. 2018., § 42.

²¹ ESLJP, *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. zahtjeva 19380/92, 10. 6. 1996., § 56.

²² Narodne novine, 115/18, 117/21.

mjere da se poslovanje nadziranog subjekta vrati u stanje zakonitosti i pravilnosti (Staničić, 2019:61). Iz navedenog slijedi kako je svrha pravnih propisa koji predviđaju izricanje upravnih mjera odvratajuće naravi te usmjerena isključivo prema subjektu nadzora, za razliku od svrhe kažnjavanja u kaznenom i prekršajnom pravu koja se sastoji i u generalnoj i u specijalnoj prevenciji te retribuciji.²³ U potonjim se postupcima kaznom želi utjecati na počinitelja, ali i na sve druge da ne čine kaznena djela tako što se jača svijest o pogibeljnosti njihova činjenja ili kod prekršaja svijest o povredi javnog poretka, društvene discipline i drugih društvenih vrijednosti.²⁴ Pritom generalna prevencija ima svoj negativni i pozitivni vid. Negativni se očituje u zastrašivanju potencijalnih počinitelja kaznom zbog koje će oni odustati od počinjenja kaznenog djela, a pozitivnim vidom generalne prevencije se javnost uvjerava da je pravo jače od neprava s obzirom na to da se kažnjavanjem počinitelja ponovno uspostavlja javni poredak (Novoselec i Martinović, 2019:302). Retributivna svrha kazne vidljiva je iz namjere da se njome izrazi društveni prijekor zbog počinjenog kaznenog djela ili prekršaja. Osim toga, kazna, zbog zla koje je počinitelj nanio počinjenjem kaznenog djela, u sebi sadrži određeno zlo koje se nanosi počinitelju (Mrčela i Vuletić, 2021:268).

Upravne mjere u sebi ne sadrže elemente generalne prevencije niti retribucije. Svrha je njihova izricanja isključivo odvratajuće djelovanje na subjekta nadzora koje se očituje u tome da otkloni uočene nepravilnosti u svome poslovanju te ga uskladi sa zakonskim i podzakonskim propisima na snazi. One su svojom svrhom usmjerene k hitnom uklanjanju protupravnog stanja (Josipović i Novak Hrgović, 2016:501). Tako, primjerice, OPZ navodi da se upravne mjere mogu izreći s ciljem „onemogućavanja daljnjeg nezakonitog postupanja i pravilnog uređenja porezno-pravnog odnosa“ (čl. 124. st. 1.). Njihovim se izricanjem ne izražava niti društveni prijekor koji se shvaća kao „socijalno-etički utemeljen prijekor koji predstavlja bit počiniteljeve krivnje“ (Novoselec i Martinović, 2019:303), jer se u postupku inspeksijskog nadzora ne utvrđuje krivnja, niti u obliku namjernog niti nehajnog postupanja subjekta nadzora u odnosu na utvrđene nezakonitosti u poslovanju. Izricanje „sankcije“ u postupku inspeksijskog nadzora nije povezano s krivnjom nadziranog subjekta, kako niti u pogledu vrste tako niti u pogledu visine novčanog iznosa koju nadzirani subjekt može platiti ako želi dovesti do ukidanja usmeno izrečenog rješenja o upravnoj mjeri. Taj je iznos određen zakonom u fiksnom iznosu,²⁵ iz čega slijedi da se njegova visina ne individualizira s obzirom na krivnju subjekta nadzora. Osim toga, na strani subjekta nadzora ne postoji obveza uplate tog novčanog iznosa niti su propisani načini prisilnog izvršenja kao što je to u slučaju neplaćene novčane kazne u kaznenom ili prekršajnom postupku.²⁶

Pandan upravnoj mjeri zabrane obavljanja daljnjeg rada bi u kaznenom pravu mogla predstavljati sigurnosna mjera zabrane obavljanja određene dužnosti ili djelatnosti, a u prekršajnom pravu zaštitna mjera zabrane obavljanja određene dužnosti ili djelatnosti ili zabrane obavljanja određenih djelatnosti ili poslova pravnoj osobi. Njihova se svrha sastoji u otklanjanju okolnosti ili uvjeta koji omogućavaju ili poticajno djeluju na počinjenje novog

²³ Detaljnije o teorijama o svrsi kazne vidi Bačić, 1998:380-392; Novoselec, 2016:360-366.

²⁴ V. čl. 41. KZ-a i 32. PZ-a.

²⁵ Primjerice, u Zakonu o strancima propisan je iznos od 30.000,00 kn za svakog državljanina treće zemlje (čl. 240. st. 3.).

²⁶ V. čl. 43. KZ-a i čl. 34. PZ-a. Usp. Stipić, 2009:164 i 165.

kaznenog djela ili prekršaja,²⁷ odnosno njihova je svrha isključivo specijalna prevencija koja se ostvaruje u svom negativnom vidu (onemogućavanje počinitelja da ponovno čini kaznena djela) te pozitivnom vidu (popravljanje i resocijalizacija počinitelja) (Novoselec i Martinović, 2019:417). Sukladno čl. 4. KZ-a koji propisuje načelo krivnje, krivnja je preduvjet samo za izricanje kazne, ali ne i drugih kaznenopravnih sankcija kakve su sigurnosne mjere koje se temelje na opasnosti počinitelja.²⁸ Hrvatski sustav kaznenopravnih sankcija, kao i primjerice njemački, polazi od tzv. sustava dvostrukog kolosijeka kaznenopravnih sankcija: kazni i sigurnosnih mjera (*zweispuriges System von Strafen und Maßregeln*). U njemačkom se kaznenom pravu sigurnosne mjere nazivaju mjerama popravljanja i sigurnosti (*Maßregeln der Besserung und Sicherung*) te je njihova svrha specijalnopreventivna, temelji se na opasnosti počinitelja, i u tom smislu ostvaruje učinak koji kazna, s obzirom na to da se temelji na krivnji počinitelja, ne može ostvariti (Van Gemmeren u: Münchener Kommentar StGB, 2020: § 61, r. br. 1; Kinzig u Schönke i Schröder, 2019: §§ 61ff., r. br. 1-6). Sigurnosne mjere svoje nastajanje i uvođenje u kaznene zakone duguju učenju pozitivista sukladno kojima kazneno pravo mora biti isključivo preventivno orijentirano (Bačić, 1998: 449). U skladu s time, sigurnosne mjere su „mjere čiste prevencije“ (Bačić, 1998: 453). S obzirom na to da su upravne mjere usmjerene isključivo specijalnopreventivno, na subjektu nadzora, te da se izriču neovisno o krivnji, moglo bi ih se, prema pravnoj prirodi, klasificirati kao kvazi-sigurnosne odnosno kvazi-zaštitne mjere.

Treći *Engel* kriterij uzima u obzir prirodu i težinu sankcije koja se može izreći za djelo, pri čemu na kaznenu narav sankcije, sukladno praksi ESLJP-a, najčešće ukazuje mogućnost izricanja kazne zatvora ili novčane kazne koja se u slučaju neplaćanja može zamijeniti kaznom zatvora ili dovesti do upisa u kaznenu evidenciju.²⁹ S obzirom na navedeno, mjera zabrane obavljanje djelatnosti, čak i u onim slučajevima u kojima je moguće obustaviti njezino izvršenje uplatom određenog novčanog iznosa, ne bi se po svojoj prirodi i naravi trebala smatrati „kaznenom sankcijom“.

3.2. Pojam djela (*idem factum*)

U vezi elementa *idem*, ESLJP je u predmetu *Zolotukhin protiv Rusije*³⁰ prikazao tri različita pristupa do tada zauzimana u praksi Suda (§§ 70. – 77.). S obzirom na to da različiti pristupi dovode do pravne neizvjesnosti u smislu primjene čl. 4. Protokola br. 7. uz Konvenciju, Sud je u tom predmetu postavio temelje za usklađeno tumačenje pojma *idem* u daljnjoj praksi.

U predmetu *Zolotukhin* protiv podnositelja zahtjeva bio je vođen prekršajni postupak radi narušavanja javnog reda i mira koje se manifestiralo u psovanju dvaju policijskih službenika te odguravanju jednog od njih. Na istim se činjenicama temeljila i optužba za kazneno djelo narušavanja javnog reda sukladno kojoj je podnositelj zahtjeva prekršio javni red izgovarajući

²⁷ V. čl. 66. KZ-a i 51. PZ-a

²⁸ Prema načelu krivnje propisanom u čl. 4. PZ-a, a po uzoru na KZ/97, krivnja je preduvjet izricanja svih prekršajopravnih sankcija, a ne samo kazni. Međutim, takvo je rješenje zastarjelo te bi ga trebalo uskladiti s načelom krivnje koje propisuje KZ jer se izricanje i određivanje trajanja zaštitnih mjera temelji na stupnju opasnosti počinitelja, a ne na njegovoj krivnji.

²⁹ ESLJP, *Matijašić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 38771/15, 8. 6. 2021., § 36., ESLJP, *Žugić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 3699/08, 31. 5. 2011., § 68.

³⁰ ESLJP, *Zolotukhin protiv Rusije*, br. zahtjeva 14939/03, 10. 2. 2009., § 111.

prostote, prijeteći nasiljem i opirući se jednom od policijskih službenika. Drugim riječima, činjenice iz dvaju postupaka (prekršajnog i kaznenog) razlikovale su se samo u izostanku jednog elementa, prijeteći nasiljem, koji je bio izostavljen u prekršajnom postupku. To je dovelo do zaključka Suda da su optužbom za kazneno djelo obuhvaćene činjenice djela iz prethodno vođenog prekršajnog postupka odnosno da je riječ o bitno istim činjenicama (§ 97).

U skladu s time, prema shvaćanju Suda pogrešno je ono tumačenje pojma *idem* koje naglašava pravnu kvalifikaciju djela (*idem delictum*). Kada bi se on tako (restriktivno) tumačio, sudovi bi se ograničili samo na donošenje zaključka da je osoba suđena za djela koja imaju drugačiju pravnu kvalifikaciju te bi se time dovela u pitanje praktična i učinkovita primjena jamstva iz čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju. Stoga je *idem* potrebno tumačiti na način da se „zabranjuje kazneni progon ili suđenje za drugo djelo u mjeri u kojoj ono proizlazi iz istovjetnih činjenica ili činjenica koje su u biti iste“ (*identical facts or facts which are substantially the same*, § 82.). Stoga se sud „u svome ispitivanju treba usredotočiti na one činjenice koje predstavljaju skup konkretnih činjeničnih okolnosti koje uključuju istoga okrivljenika ...“ (§ 84.). *Idem* se, dakle, odnosi na pojam djela u procesnom smislu shvaćen kao „jedinствени повјесни догађај“ (Martinović, 2019:598; Tieman u: Karlsruher Kommentar StPO, 2023: § 264, r. br. 5-10).

3.3. Dualizam postupka (*bis*): kriterij bliske povezanosti u naravi i vremenu

Za ocjenu o nepostojanju dvostrukog suđenja ili kažnjavanja (*bis*) u smislu isključenja primjene načela *ne bis in idem*, mora se utvrditi da su dva postupka dovoljno međusobno povezana u naravi i u vremenu (*sufficiently close connection in substance and in time*). Premda se potreba utvrđivanja povezanosti između dvaju postupaka isticala i u ranijim odlukama Suda,³¹ u predmetu *A i B protiv Norveške*³² taj je test dodatno analiziran i razjašnjen. U tom su predmetu podnositeljima zahtjeva porezne vlasti izrekle novčanu kaznu administrativnog karaktera stoga što su propustili prijaviti dohodak od stjecanja i prijenosa dionica. Zbog tog se propusta protiv podnositelja zahtjeva vodio i kazneni postupak. Nakon što je ESLJP zaključio da se novčana kazna izrečena u upravnom postupku smatra kaznenom u smislu *Engel* kriterija te da je riječ o istom djelu (*idem*) zbog bitne istovjetnosti činjeničnog stanja u poreznom i kaznenom postupku, prešao je na ispitivanje postojanja dvostrukosti postupaka (*bis*). Pritom je naglasio da čl. 4. Protokola br. 7 ne priječi da pravni sustavi država stranaka zauzmu „integriran pristup društveno štetnim ponašanjima koja su u pitanju, a posebice pristup koji uključuje usporedne faze pravnog odgovora na nedjela, od strane različitih tijela i u različite svrhe“ (§ 123).

Kako se vođenje dvaju postupaka ne bi smatralo protivnim čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju, kumulativno mora biti ispunjen test njihove bliske povezanosti i u naravi i u vremenu. Pritom je ESLJP za određivanje postojanja bliske veze u naravi kao odlučne naveo sljedeće čimbenike: (1) jesu li se različitim postupcima nastojale ostvariti komplementarne svrhe te time obuhvatiti različiti aspekti društveno nedozvoljenog ponašanja; (2) je li dualitet postupaka predvidljiva posljedica istog ponašanja; (3) jesu li mjerodavni postupci vođeni na način kako bi se što više izbjeglo dupliciranje u prikupljanju i ocjeni dokaza, ponajprije suradnjom između različitih

³¹ V. npr. ESLJP, *Nilson protiv Švedske*, br. zahtjeva 73661/01, 13. 12. 2005. u kojoj je test „dovoljne međusobne povezanosti u naravi i vremenu“ po prvi puta primijenjen.

³² ESLJP, *A. i B. protiv Norveške*, br. zahtjeva 24130/11 i 29758/11, 15. 11. 2016.

nadležnih tijela kako bi se činjenice utvrđene u jednom postupku koristile u drugom; i, iznad svega, (4) je li kazna izrečena u postupku koji je prvi postao pravomoćno okončan uzeta u obzir u postupku koji je kasnije pravomoćno okončan (§ 132.). Što se tiče povezanosti postupaka u vremenu, Sud je istaknuo kako „to ne znači da se dva postupka moraju voditi istodobno od početka do kraja“, ali „vremenska veza mora biti dovoljno bliska da bi se pojedinac zaštitio od neizvjesnosti, odgoda i prekomjernog odugovlačenja postupka“ (§ 134.).³³

Kada se navedeni kriteriji dovedu u kontekst hrvatskog pravnog sustava, tj. postupka inspeksijskog nadzora u kojemu je izrečena mjera zabrane obavljanja djelatnosti i prekršajnog postupka, iz obrazloženja u nastavku dade se zaključiti kako ta dva postupka, u pravilu, ispunjavaju kriterije bliske povezanosti u naravi i vremenu. Drugim riječima, njihovo konsekutivno vođenje ne dovodi do povrede načela *ne bis in idem*.

Prvi kriterij bliske povezanosti u naravi zahtijeva da se različitim postupcima ostvaruju komplementarne svrhe te time obuhvaćaju različiti aspekti spornog ponašanja. Osnovna je svrha inspeksijskog nadzora nadzor nad primjenom načela zakonitosti u radu nadziranih osoba i tijela s ciljem da subjekti nadzora usklade svoje poslovanje sa zakonskim i podzakonskim propisima (Staničić, 2019:61 i 64). S druge strane, svrha je prekršajnog prava inkriminirati ona ponašanja kojima se povrjeđuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom RH i međunarodnim pravom čija se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom te izricanje prekršajnopравnih sankcija počinitelju prekršaja s ciljem specijalne i generalne prevencije.³⁴ S obzirom na to da se u tim dvama postupcima isti događaj sagledava s različitim aspektata i od strane različitih nadležnih tijela, a njihova komplementarna svrha ostvaruje time što se (najčešće) cjelokupno nepravo ne može iscrpiti izricanjem upravne mjere, ostvaruje se prvi kriterij bliske povezanosti u naravi.

Drugi kriterij bliske povezanosti u naravi zahtijeva da je dualitet postupka predvidljiva posljedica istog ponašanja. Niti taj kriterij ne bi trebao biti sporan imajući na umu da subjekti nad kojima se provodi inspeksijski nadzor ne mogu ne biti upoznati sa zahtjevom da svoje poslovanje moraju uskladiti s propisima koji reguliraju tu djelatnost, da im se može zabraniti obavljanje djelatnosti do otklanjanja nepravilnosti u poslovanju, ali i da ih se može prekršajno sankcionirati radi protupravnog postupanja u okviru obavljanja djelatnosti.

Treći kriterij zahtijeva postojanje suradnje između različitih nadležnih tijela kako bi se činjenice utvrđene u jednom postupku koristile u drugom. Nadležni inspektori koji provode inspeksijski nadzor prilikom podnošenja optužnog prijedloga ili prekršajnog naloga prilažu sve dokaze na kojima su utemeljili svoj zaključak o postojanju nepravilnosti u poslovanju i zbog kojih su izrekli upravnu mjeru. Eventualno dupliciranje radnji u naknadnom prekršajnom postupku rezultat je osiguranja prava obrane i ostalih jamstava pravičnog postupka koji se moraju primjenjivati u prekršajnom postupku.

Konačno, posljednji kriterij zahtijeva uzimanje u obzir kazne koja je izrečena u postupku inspeksijskog nadzora u naknadnom prekršajnom postupku. Imajući u vidu da čl. 36. st. 2. PZ-a propisuje da će sud, određujući vrstu i mjeru kazne koju će primijeniti, uzeti u obzir sve

³³ V. Lasagni i Mirandola, 2019. za kritiku te odluke ESLJP-a.

³⁴ Čl. 1. Prekršajnog zakona (Narodne novine 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22, dalje: PZ).

okolnosti koje utječu da kazna po vrsti i mjeri bude lakša ili teža, nema nikakve prepreke da se počinitelju prekršaja kao olakotna okolnost uzme u obzir izrečena upravna mjera. Iz obrazloženja najrecentnijih odluka slijedi da prekršajni sudovi tako već i postupaju.³⁵

Što se tiče kriterija bliske povezanosti u vremenu, niti on ne bi trebao biti sporan jer prekršajni postupak u pravilu slijedi vrlo brzo nakon okončanja postupka inspekcijskog nadzora pa se time zadovoljava uvjet koji je postavio ESLJP da „vremenska veza mora biti dovoljno bliska da bi se pojedinac zaštitio od neizvjesnosti, odgoda i prekomjernog odugovlačenja postupka“.

4. PRIMJENA NAČELA NE BIS IN IDEM U PREKRŠAJNIM POSTUPCIMA NAKON PRETHODNO IZREČENE MJERE ZABRANE OBAVLJANJA DJELATNOSTI: PRIKAZ PRAKSE HRVATSKIH SUDOVA

Shvaćanja prekršajnih sudova u kontekstu primjene načela *ne bis in idem* u prekršajnim postupcima koji su se vodili nakon što je u postupku inspekcijskog nadzora izrečena mjera zabrane obavljanja djelatnosti mijenjala su se kroz tri faze.

U prvoj fazi, prije presuda u predmetima *Maresti* i *Tomasović*, praksa se temeljila na shvaćanju stroge odvojenosti postupka inspekcijskog nadzora u kojem se izriče upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti i prekršajnog postupka koji se vodi zbog istih činjenica. U skladu s time, smatralo se da okrivljenici uplatom novčanog iznosa u inspekcijskom postupku nisu platili novčanu kaznu za prekršaj za koji su kažnjeni u prekršajnom postupku već su ishodili neizvršavanje i ukidanje usmenog rješenja o zabrani obavljanja djelatnosti te stoga naknadno vođenje prekršajnog postupka ne dovodi do povrede načela *ne bis in idem*.³⁶

Impresionirani autoritetom ESLJP-a i ne analizirajući (u dostatnoj mjeri) *Engel* kriterije za klasificiranje djela kao „kaznenog“, u drugoj su fazi hrvatski sudovi odstupili od dotadašnje prakse pa su upravne mjere izrečene u postupcima provođenja inspekcijskog nadzora redovito smatrali kaznenim te time preprekom za vođenje prekršajnih postupaka. U skladu s time, presude prekršajnih sudova su se redovito pozivale na shvaćanja ESLJP-a izražena u predmetima *Maresti* i *Zolothukin* te temeljile na stajalištu da je okrivljenik uplatom određenog novčanog iznosa za isti činjenični supstrat zapravo kažnjen u administrativnom postupku pa bi shodno tome vođenje prekršajnog postupka dovelo do povrede načela *ne bis in idem*.³⁷ Štoviše, čak je i samo izvršenje upravne mjere pečaćenjem poslovnih prostorija, dakle bez ukidanja te mjere uplatom određenog novčanog iznosa, sukladno stajalištu Odjela za prekršaje iz područja gospodarstva i financija od 11. srpnja 2014. koji je slijedila sudska praksa, predstavljalo prepreku za vođenje prekršajnog postupka.³⁸ Međutim, u mnogim predmetima činjenični supstrat u odnosu na koji se vodio prekršajni postupak nije u cijelosti bio konzumiran izrečenom upravnom mjerom odnosno upravnom je mjerom bio obuhvaćen samo jedan od više prekršaja koji se okrivljeniku stavlja na teret.³⁹ Tada se, sukladno stajalištu Odjela za prekršaje iz

³⁵ V. npr. Općinski prekršajni sud u Zagrebu, Pp-4291/2022 od 25. svibnja 2022.; Općinski prekršajni sud u Splitu, Pp-11360/2022 od 9. prosinca 2022.

³⁶ VPS, Gž-5097/2011 od 30. siječnja 2013.

³⁷ VPS, Gž-6146/2011 od 16. srpnja 2014.

³⁸ VPS, Gž-421/2018 od 6. studenog 2019.

³⁹ V. npr. VPS, Gž-1394/2018 od 31. srpnja 2018.

područja gospodarstva i financija,⁴⁰ u odnosu na ono djelo prekršaja koje proizlazi iz istovjetnih činjenica ili činjenica koje su u biti iste onima zbog kojih je izrečena upravna mjera donosila presuda kojom se optužba odbija, dok u odnosu na preostale prekršaje nije bilo prepreke za daljnje vođenje postupka.⁴¹

Treća, najrecentnija faza prakse prekršajnih sudova u pogledu primjene načela *ne bis in idem* rezultat je shvaćanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske (dalje: VSRH) o pravnoj prirodi upravnih mjera te povratka na prvi korak u utvrđivanju djela kao „kaznenog“, tj. na *Engel* kriterije.

Odlučujući o zahtjevu za zaštitu zakonitosti Glavnog državnog odvjetnika, VSRH je, referirajući se na upravnu mjeru zabrane obavljanja djelatnosti iz Zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti, istaknuo da se upravna mjera „niti ekstenzivnim tumačenjem ne može poistovjetiti sa sankcijom“ jer se njome „nastoji promptno suzbiti zatečeno protupravno stanje i onemogućiti počinitelja da nastavi s takvim činjenjem, ali se takvom mjerom ne odlučuje o meritumu prekršaja.“⁴² Takav je stav VSRH potvrdio i nekoliko godina kasnije odlučujući o zahtjevu za zaštitu zakonitosti vezanom uz zabranu obavljanja djelatnosti iz OPZ-a ističući kako je svrha takve mjere preventivna, u postupku njezina izricanja se ne odlučuje o krivnji niti o meritumu pa se ne može raditi o presuđenoj stvari koja bi aktivirala primjenu načela *ne bis in idem*.⁴³

Pozivajući se na izražena stajališta VSRH-a o pravnoj prirodi upravnih mjera, VPS je odstupio od dotadašnje prakse sukladno kojoj je izrečena upravna mjera predstavljala prepreku za vođenje prekršajnog postupka. Iz obrazloženja najrecentnijih odluka jasno se daje iščitati da VPS upravnu mjeru više ne smatra sankcijom u smislu *Engel* kriterija, a što posljedično isključuje mogućnost primjene načela *ne bis in idem*.⁴⁴ Referirajući se na pravno shvaćanje Odjela javnog reda i mira i javne sigurnosti od 14. ožujka 2022. sukladno kojem prekršajno procesuiranje i kažnjavanje poslodavca nakon prethodno izrečene zabrane obavljanja djelatnosti (prema Zakonu o strancima) ne predstavlja povredu načela *ne bis in idem*, VPS je zaključio da upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti koja nije izvršena stoga što je okrivljenica u ostavljenom roku uplatila određeni novčani iznos ne zadovoljava ni drugi ni treći *Engel* kriterij (priroda djela i težina sankcije) da bi se mogla smatrati kaznenom i time aktivirati primjenu načela *ne bis in idem*. Najrelevantniji dio obrazloženja te odluke glasi: „... ovaj sud smatra da se radi o administrativnoj mjeri koja nije obvezujućeg karaktera, nije prisilno izvršena, nema svrhu kažnjavanja, nije propisana radi zaštite općeg interesa društva kaznenim pravom, niti je ona rezultat utvrđene krivnje. Navedenu administrativnu mjeru je okrivljenica sama izabrala platiti radi obavljanja daljnjeg poslovanja te je njome nadoknađena šteta za državni proračun koji se između ostalog puni i upravnim pristojbama za potvrde o prijavi rada te ona nije kaznenopravna sankcija kojoj je smisao represija i generalna prevencija.“⁴⁵ S

⁴⁰ VPS, Jž-2817/2016 od 27. veljače 2019.

⁴¹ V. npr. VPS, Gž-2181/2016 od 3. listopada 2018.; VPS, Gž-5544/2014 od 14. lipnja 2017.; VPS, Gž-3833/16 od 4. svibnja 2017., VPS, Gž-4208/16 od 18. svibnja 2017.

⁴² VSRH, Kzz 43/2017 od 8. studenog 2017.

⁴³ VSRH, Kzz 3/2020 od 21. svibnja 2020.

⁴⁴ V. npr. VPS, Jž-2152/2019 od 21. siječnja 2022.; VPS, Jž-1280/2020 od 16. ožujka 2022.

⁴⁵ VPS, Jž-150/2019 od 5. svibnja 2022.

obzirom na to da je sudska praksa duži niz godina počivala na shvaćanju da izrečena upravna mjera predstavlja prepreku za vođenje prekršajnog postupka, trenutno se mogu pronaći oprečne odluke prekršajnih odjela mjesno nadležnih sudova, jedne koje se temelje na „staroj“ praksi⁴⁶ te druge koje slijede najnovije pravno shvaćanje VPS-a.⁴⁷

5. ZAKLJUČAK

U prethodnom se poglavlju rada nastojala sistematizirati praksa prekršajnih sudova. Pokazalo se da se ona pod utjecajem stajališta ESLJP-a mijenjala i dopunjavala te da još uvijek postoje dvojbe oko dopustivosti dualiteta upravnog i prekršajnog postupka. U nastavku će se dati smjernice za ispravnu praktičnu primjenu načela *ne bis in idem* u slučajevima vođenja prekršajnog postupka nakon izrečene mjere zabrane obavljanja djelatnosti u postupku inspekcijskog nadzora.

Polazišna točka u utvrđivanju treba li u prekršajnom postupku primijeniti načelo *ne bis in idem* jest ispravna primjena *Engel* kriterija.⁴⁸ Drugim riječima, prekršajni sudovi prvo trebaju utvrditi i obrazložiti smatra li se određena upravna mjera „kaznenom“ mjerom. U kontekstu predmeta razmatranja najrelevantniji je kriterij prirode djela s naglaskom na utvrđivanju sastoji li se namjena pravnog pravila koje predviđa izricanje mjere u kažnjavanju ili odvracanju te je li izricanje ovisno o utvrđenju krivnje. Ako sud utvrdi da se pojedina mjera ne smatra kaznenom, tada niti nema mogućnosti za primjenu načela *ne bis in idem*. S druge strane, ako zaključi da određena upravna mjera zadovoljava *Engel* kriterije, tada prelazi na ispitivanje postojanja kriterija iz predmeta *Zolotukhin* i *A. i B.*

Kriterij iz predmeta *Zolotukhin* zahtijeva da djelo za koje je izrečena upravna mjera u postupku inspekcijskog nadzora te djelo za koje se pokreće prekršajni postupak proizlazi iz istovjetnih činjenica ili činjenica koje su u biti iste (*idem factum*). Na temelju ovog kriterija su hrvatski sudovi redovito i preuranjeno donosili odbijajuće presude u prekršajnom postupku koje su se temeljile na istovjetnosti činjenica za koje je u inspekcijskom postupku izrečena upravna mjera i činjenica u odnosu na koje se vodi prekršajni postupak. Umjesto toga, a prije donošenja zaključka o postojanju dvostrukog postupka zbog istovjetnosti činjenica, mora se još ispitati postojanje dovoljno bliske povezanosti u naravi i vremenu između upravnog i prekršajnog postupka, kako je to ESLJP obrazložio u predmetu *A. i B.* Pritom se posebno upućuje na utvrđivanje je li se cjelokupno nepravo iscrpljuje izricanjem upravne mjere i je li se u tim dvama postupcima isti događaj sagledava s različitih aspekata i od strane različitih nadležnih tijela te time obuhvaćaju različiti aspekti spornog ponašanja.⁴⁹

Teorijska i praktična razmatranja izložena u ovom radu upućuju na zaključak da se mjera zabrane obavljanja djelatnosti, u pravilu, ne bi trebala smatrati „kaznenom“ u smislu *Engel* kriterija. U skladu s time, njezino izricanje ne priječi naknadno pokretanje prekršajnog postupka

⁴⁶ Općinski sud u Rijeci, Prekršajni odjel, Pp J-2372/2019 od 17. lipnja 2022.; Općinski sud u Crikvenici, Stalna služba u Rabu, Prekršajni odjel, Pp J-634/2019 od 28. travnja 2022.

⁴⁷ Općinski prekršajni sud u Zagrebu, Pp-4291/2022 od 25. svibnja 2022.; Općinski prekršajni sud u Splitu, Pp-11360/2022 od 9. prosinca 2022.

⁴⁸ V. potpoglavlje 3.1.

⁴⁹ V. potpoglavlje 3.3.

s aspekta načela *ne bis in idem*. Međutim, ako bi nacionalni sud u konkretnom slučaju ipak smatrao da je određena mjera kaznene naravi, tada bi trebao ispitati postojanje bliske povezanosti u naravi i vremenu između postupka inspekcijskog nadzora u kojem je izrečena te prekršajnog postupka. U najvećem će broju slučajeva bliska povezanost između tih dvaju postupaka biti ostvarena pa neće doći do povrede načela *ne bis in idem*.

LITERATURA

Knjige:

1. Bačić, F. (1998), Kazneno pravo: opći dio, Peto prerađeno i prošireno izdanje, Zagreb: Informator.
2. Borković, I. (2002), Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine.
3. Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung (2023), 9. Auflage, München: C.H. Beck.
4. Mišćević, Đ. (1987), Inspekcijski nadzor: zakonski propisi, sudska praksa i primjeri rješenja, Zagreb: Informator.
5. Mrčela, M. i Vuletić, I. (2021), Komentar Kaznenog zakona: opći dio, Rijeka: Libertin.
6. Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 2 (2020), 4. Auflage,
7. Novoselec, P. (2016), Opći dio kaznenog prava, Peto, izmijenjeno izdanje, Osijek: Pravni fakultet.
8. Novoselec, P. i Martinović, I. (2019), Komentar Kaznenog zakona, I. knjiga: opći dio, Zagreb: Narodne novine.
9. Schönke, A. i Schröder, H. (2019), Strafgesetzbuch Kommentar, 30. Auflage, München: C.H. Beck.

Radovi u časopisima:

1. Ivičević Karas, E. i Kos, D. (2012), „Primjena načela *ne bis in idem* u hrvatskom kaznenom pravu“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 19, br. 2, str. 555-584.
2. Josipović, I. i Novak Hrgović, K. (2016), „Načelo *ne bis in idem* u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, br. 2, str. 469-507.
3. Lasagni, G. i Mirandola, S. (2019), „The European *ne bis in idem* at the Crossroads of Administrative and Criminal Law“, Eucrim, br. 2, str. 125-136.
4. Martinović, I. (2019), „Načelo *ne bis in idem* nakon presude *A. i B. protiv Norveške*: mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u prekršajnom postupku“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 26, br. 2, str. 591-620.
5. Medvedović, D. (1994), „Inspekcijski nadzor nad trgovačkim društvima i trgovcem pojedincem“, Pravo u gospodarstvu, vol. 33, sv. 7-8, str. 563-582.
6. Novosel, D., Rašo, M. i Burić, Z. (2010), „Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske*“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 17, br. 2, str. 785-812.
7. Staničić, F. (2019), „Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa“, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2, str. 61-74.

Radovi u zborniku:

1. Stipić, M. (2009), „Opći upravni postupak i postupak inspekcijskog nadzora – odnos općeg upravnog postupka i posebnih procedura“, U: Koprić, I. (ur.), Novi Zakon o općem upravnom postupku: praktična pitanja i problemi primjene, Zagreb: Institut za javnu upravu, Narodne novine, str. 141-172.

Pravni izvori:

1. Kazneni zakon (Narodne novine, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22).
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17)
3. Opći porezni zakon (Narodne novine, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22).
4. Prekršajni zakon (Narodne novine 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22).
5. Ustav (Narodne novine, 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014)
6. Zakon o državnom inspektoratu (Narodne novine 115/18, 117/21).
7. Zakon o poljoprivredi (Narodne novine, 118/18, 42/20, 127/20, 52/21, 152/22).
8. Zakon o strancima (Narodne novine, 133/20, 114/22, 151/22).
9. Zakon o trgovini (Narodne novine, 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, 33/23).
10. Zakon o trošarinama (Narodne novine, 106/18, 121/19, 144/21).
11. Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (Narodne novine, 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20, 42/20, 126/21).
12. Zakon o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti (Narodne novine, 61/11, 66/19).
13. Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, 19/2022).

Sudska praksa:

1. ESLJP, *A. i B. protiv Norveške*, br. zahtjeva 24130/11 i 29758/11, 15. 11. 2016.
2. ESLJP, *Bendenoun protiv Francuske*, br. zahtjeva 12547/86, 24. 2. 1994.
3. ESLJP, *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. zahtjeva 19380/92, 10. 6. 1996.
4. ESLJP, *Engel i drugi protiv Nizozemske*, br. zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, 8. 6. 1976.
5. ESLJP, *Maresti protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 55759/07, 25. 6. 2009.
6. ESLJP, *Matijašić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 38771/15, 8. 6. 2021.
7. ESLJP, *Nilson protiv Švedske*, br. zahtjeva 73661/01, 13. 12. 2005.
8. ESLJP, *Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. protiv Slovenije*, br. zahtjeva 47072/15, 23. 10. 2018.
9. ESLJP, *Tomasović protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 53785/09, 18. 10. 2011.
10. ESLJP, *Zolotukhin protiv Rusije*, br. zahtjeva 14939/03, 10. 2. 2009.
11. ESLJP, *Žugić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 3699/08, 31. 5. 2011.
12. Općinski prekršajni sud u Splitu, Pp-11360/2022 od 9. prosinca 2022.
13. Općinski prekršajni sud u Zagrebu, Pp-4291/2022 od 25. svibnja 2022.
14. Općinski sud u Crikvenici, Stalna služba u Rabu, Prekršajni odjel, Pp J-634/2019 od 28. travnja 2022.
15. Općinski sud u Rijeci, Prekršajni odjel, Pp J-2372/2019 od 17. lipnja 2022.

16. VPS, Gž-1394/2018 od 31. srpnja 2018.
17. VPS, Gž-2181/2016 od 3. listopada 2018.
18. VPS, Gž-3833/16 od 4. svibnja 2017.
19. VPS, Gž-4208/16 od 18. svibnja 2017.
20. VPS, Gž-421/2018 od 6. studenog 2019.
21. VPS, Gž-5097/2011 od 30. siječnja 2013.
22. VPS, Gž-5544/2014 od 14. lipnja 2017.
23. VPS, Gž-6146/2011 od 16. srpnja 2014.
24. VPS, Jž-1280/2020 od 16. ožujka 2022.
25. VPS, Jž-150/2019 od 5. svibnja 2022.
26. VPS, Jž-2152/2019 od 21. siječnja 2022.
27. VPS, Jž-2817/2016 od 27. veljače 2019.
28. VSRH, Kzz 3/2020 od 21. svibnja 2020.
29. VSRH, Kzz 43/2017 od 8. studenog 2017.