

**Klasa:** 311-01/11-01/02

**Urbroj:** 5030120-11-3

**Zagreb,** 5. svibnja 2011.

## **PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA**

**Predmet:** Konačni prijedlog zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti

Na temelju članka 84. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010 i 85/2010 – pročišćeni tekst) i članka 129. u vezi sa člankom 151. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 71/2000, 129/2000, 117/2001, 6/2002 – pročišćeni tekst, 41/2002, 91/2003, 58/2004, 69/2007, 39/2008 i 86/2008), Vlada Republike Hrvatske podnosi Konačni prijedlog zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti.

Za svoje predstavnike, koji će u njezino ime sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila mr. sc. Đuru Popijača, ministra gospodarstva, rada i poduzetništva, Tihanu Kraljić, Natašu Vujec, Ruđera Friganovića, Roberta Markta i Ivana Bubića, državne tajnike u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, te mr. sc. Ivana Zvonimira Galića, ravnatelja u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva.

**PREDSJEDNICA**

Jadranka Kosor, dipl. iur.

**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE**

---

**KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O ZABRANI I SPRJEČAVANJU  
OBAVLJANJA NEREGISTRIRANE DJELATNOSTI**

---

**Zagreb, svibanj 2011.**

# KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O ZABRANI I SPRJEČAVANJU OBAVLJANJA NEREGISTRIRANE DJELATNOSTI

## I. OPĆE ODREDBE

### Članak 1.

- (1) Obavljanje neregistrirane djelatnosti je zabranjeno.
- (2) Ovim se Zakonom propisuje što se smatra obavljanjem neregistrirane djelatnosti te iznimke, sudionici, ovlasti za suzbijanje neregistrirane djelatnosti, nadzor nad provođenjem ovog Zakona, upravne mjere te prekršajnopravne sankcije.

### Članak 2.

Odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju se na obavljanje neregistrirane djelatnosti sankcionirane posebnim zakonom.

### Članak 3.

- (1) Pravna osoba u smislu ovoga Zakona je: trgovačko društvo, zadruga, ustanova, odnosno druga pravna osoba koja obavlja gospodarsku ili drugu djelatnost.
- (2) Fizička osoba u smislu ovoga Zakona je svaki pojedinac koji obavlja poslove koji spadaju u djelatnosti slobodnog zanimanja, druge samostalne djelatnosti ili djelatnost obrta.

### Članak 4.

Odredbe ovoga Zakona odnose se i na pravnu i fizičku osobu koja ima sjedište ili prebivalište izvan Republike Hrvatske, a obavlja djelatnost na području Republike Hrvatske.

## II. OBAVLJANJE NEREGISTRIRANE DJELATNOSTI

### Članak 5.

- (1) U smislu ovoga Zakona obavljanjem neregistrirane djelatnosti smatraju se slijedeće aktivnosti:
  - kad pravna osoba obavlja djelatnost koja nije upisana u sudski registar ili drugi odgovarajući registar,
  - kad pravna osoba nema zakonom propisane akte o ispunjavanju uvjeta za obavljanje registrirane djelatnosti,
  - kad fizička osoba obavlja djelatnost koju nije registrirala kod nadležnog tijela ili prijavila poreznim tijelima,
  - kad fizička osoba nema zakonom propisane akte o ispunjavanju uvjeta za obavljanje registrirane djelatnosti,
  - kad pravna ili fizička osoba obavlja djelatnost unatoč zabrani obavljanja djelatnosti.

(2) U smislu stavka 1. ovoga članka ne smatra se obavljanjem neregistrirane djelatnosti obavljanje drugih djelatnosti koje služe obavljanju djelatnosti koja je upisana u sudski ili drugi odgovarajući registar nadležnog tijela, ako se one obavljaju u manjem opsegu ili se uobičajeno obavljaju uz upisanu djelatnost.

(3) U smislu stavka 1. ovoga članka ne smatra se obavljanjem neregistrirane djelatnosti povremeno obavljanje djelatnosti za koje je posebnim zakonom isključena obveza registracije djelatnosti kod nadležnog tijela i prijava poreznim tijelima.

(4) U smislu stavka 1. ovoga članka ne smatraju se obavljanjem neregistrirane djelatnosti slijedeće aktivnosti: rad za vlastite potrebe te obiteljska pomoć, prijateljska pomoć i susjedska pomoć ukoliko se rad obavlja bez plaćanja ili druge materijalne koristi te ako se rad ne obavlja redovito.

(5) U smislu stavka 1. ovoga članka ne smatra se obavljanjem neregistrirane djelatnosti i obavljanje nužnog rada za sprječavanje nesreće ili otklanjanje posljedica prirodnih ili drugih nesreća te volontiranje sukladno posebnom propisu.

### **Članak 6.**

Pravna ili fizička osoba koja omogući obavljanje neregistrirane djelatnosti iz članaka 5. i 7. ovoga Zakona, jednoj ili većem broju osoba iz članka 3. ovoga Zakona sudionik je u obavljanju neregistrirane djelatnosti.

### **Članak 7.**

(1) U smislu ovoga Zakona sudionikom u obavljanju neregistrirane djelatnosti smatra se i fizička i pravna osoba koja naručuje, posreduje ili objavljuje oglas (nedozvoljena reklama) u tisku, putem televizije, radija i drugih medija (organizacija za oglašavanje) ili reklamnih obavijesti na neki drugi način koji je dostupan javnosti.

(2) Naručitelj oglasa je dužan prilikom naručivanja oglasa navesti podatke o svojem identitetu: tvrtku i sjedište tvrtke, OIB, ime i prezime odgovorne osobe, ili ime i prezime naručitelja, OIB i njegovo prebivalište odnosno boravište.

(3) Zabranjeno je objavljivati oglase ako naručitelj oglasa ne dostavi podatke iz stavka 2. ovoga članka.

(4) Organizacija za oglašavanja obvezna je tijelima iz članka 8. ovoga Zakona na njihov zahtjev dati na uvid podatke o naručitelju oglasa propisane stavkom 2. ovoga članka.

## **III. NADZOR**

### **Članak 8.**

Inspeksijski nadzor nad provođenjem ovoga Zakona u okviru propisanog djelokruga, u djelatnostima koje nadziru, obavljaju nadležni inspektori središnjih tijela državne uprave.

#### IV. UPRAVNE MJERE

##### Članak 9.

- (1) U provedbi inspekcijskog nadzora iz članka 8. ovoga Zakona nadležni inspektor usmenim će rješenjem u zapisniku zabraniti obavljanje neregistrirane djelatnosti ako:
- pravna osoba obavlja djelatnost koja nije upisana u sudski ili drugi odgovarajući registar (članak 5. stavak 1. podstavak 1.),
  - pravna osoba nema zakonom propisane akte o ispunjavanju uvjeta za obavljanje registrirane djelatnosti (članak 5. stavak 1. podstavak 2.),
  - fizička osoba obavlja djelatnost koju nije registrirala kod nadležnog tijela ili obavljanje te djelatnosti nije prijavila poreznim tijelima (članak 5. stavak 1. podstavak 3.),
  - fizička osoba nema zakonom propisane akte o ispunjavanju uvjeta za obavljanje registrirane djelatnosti (članak 5. stavak 1. podstavak 4.),
  - pravna ili fizička osoba obavlja djelatnost unatoč zabrani obavljanja djelatnosti (članak 5. stavak 1. podstavak 5.),
  - pravna ili fizička osoba kao sudionik omogućiti obavljanje aktivnosti iz članaka 5. i 7. ovoga Zakona (članak 6.),
  - pravna ili fizička osoba nudi odnosno reklamira djelatnosti iz članka 5. podstavaka 1., 2., 3., 4. i 5. ovoga Zakona (članak 7. stavak 1.).
- (2) Rješenje iz stavka 1. ovoga članka izvršava se bez odgode, po obavljenom inspekcijskom nadzoru pečaćenjem prostoriya, postrojenja, uređaja i druge opreme za rad ili namijenjene radu ili na drugi pogodan način. Zabrana obavljanja neregistrirane djelatnosti važi do otklanjanja utvrđenih nedostataka, a najkraće na rok od 30 dana od dana izdavanja usmenog rješenja. Pečaćenje poslovnih prostoriya inspektor iznimno će, kad okolnosti slučaja zahtijevaju, provesti najkasnije u roku dva dana od dana kada je obavio inspekcijski nadzor, odnosno kada je izdao usmeno rješenje.
- (3) Rješenje iz stavka 1. ovoga članka dostavlja se stranci u pisanom obliku bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana njegova donošenja.
- (4) Rješenje iz stavka 3. ovoga članka dostavlja se i Ministarstvu financija – Poreznoj upravi, Hrvatskom zavodu za zapošljavanje te ministarstvu nadležnom za poslove socijalne skrbi.
- (5) Žalba izjavljena na rješenje iz stavka 3. ovoga članka ne odgađa njegovo izvršenje.
- (6) O žalbama na rješenje iz stavka 3. ovoga članka odlučuju povjerenstva za žalbe nadležnog središnjeg tijela državne uprave.
- (7) U slučaju da nije imenovano povjerenstvo iz stavka 6. ovoga članka, čelnik tijela će predložiti Vladi Republike Hrvatske imenovanje povjerenstva u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.
- (8) Povjerenstvo ima tri člana.

## V. PREKRŠAJNOPRAVNE SANKCIJE

### Članak 10.

- (1) Novčanom kaznom od 20.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj iz članka 5. stavka 1. podstavaka 1., 2. i 5. ovoga Zakona pravna osoba koja obavlja djelatnost koja nije upisana u sudski ili drugi odgovarajući registar, nema zakonom propisane akte o ispunjavanju uvjeta za obavljanje registrirane djelatnosti ili obavlja djelatnost unatoč zabrani obavljanja djelatnosti.
- (2) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom od 5.000,00 do 20.000,00 kuna.
- (3) Novčanom kaznom od 10.000,00 do 30.000,00 kuna za prekršaj iz članka 5. stavka 1. podstavaka 3. i 4. ovoga Zakona kaznit će se fizička osoba koja obavlja djelatnost koju nije registrirala kod nadležnog tijela, obavljanje djelatnosti nije prijavila poreznim tijelima ili nema zakonom propisane akte o ispunjavanju uvjeta za obavljanje registrirane djelatnosti.
- (4) Novčanom kaznom od 10.000,00 do 20.000,00 kuna za prekršaj iz članka 6. ovoga Zakona kaznit će se pravna osoba koja je omogućila kao sudionik obavljanje aktivnosti iz članka 5. i 7. ovoga Zakona.
- (5) Za prekršaj iz stavka 4. ovoga članka kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom od 5.000,00 do 15.000,00 kuna.
- (6) Novčanom kaznom od 3.000,00 do 10.000,00 kuna za prekršaj iz članka 6. ovoga Zakona kaznit će se fizička osoba koja je omogućila kao sudionik obavljanje aktivnosti iz članka 5. i 7. ovoga Zakona.
- (7) Novčanom kaznom od 10.000,00 do 15.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj iz članka 7. stavaka 1., 2. i 3. ovoga Zakona pravna osoba ako objavljuje, nudi, odnosno reklamira obavljanje djelatnosti iz članka 5. ovoga Zakona.
- (8) Novčanom kaznom od 5.000,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj iz članka 7. stavaka 1., 2. i 3. ovoga Zakona fizička osoba ako objavljuje, nudi, odnosno reklamira obavljanje djelatnosti iz članka 5. ovoga Zakona.
- (9) Za prekršaj iz stavaka 1., 3., 4. i 6. ovoga članka, kao zaštitna mjera, obvezno će se oduzeti predmet koji je bio namijenjeni ili uporabljen za počinjenje prekršaja ili je nastao počinjenjem prekršaja. Osim zaštitne mjere oduzimanja predmeta oduzet će se i imovinska korist ostvarena prekršajem.
- (10) Odredbe ovoga Zakona koje se odnose na prekršajnu odgovornost pravne osobe i u njoj odgovorne osobe primjenjuju se i na s njima izjednačene subjekte.

### Članak 11.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama.

## I. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ZAKON DONOSI I PITANJA KOJA SE UREĐUJU OVIM ZAKONOM

Negativni razmjeri sive ekonomije i njene posljedice po društvo su izuzetno veliki. Siva ekonomija je vrlo raširena pojava u Republici Hrvatskoj. Općenito se smatra kako ne postoji jedinstvena definicija sive ekonomije. Ipak, u svim definicijama pojma sive ekonomije, zajedničko je to što se govori o neslužbenom gospodarstvu koje se manifestira u različitim oblicima koji odstupaju od legitimnih pravnih normi. Prema etabliranim autorima koji proučavaju tu temu siva ekonomija ima četiri oblika:

- ilegalno gospodarstvo – proizvodnja i distribucija zakonom zabranjenih dobara i usluga kao što su droga, prostitucija, krijumčarenje, organizirani kriminal, zelenaštvo, krađa;
- neprijavljeno gospodarstvo – djelatnosti kojima se izbjegavaju utvrđena fiskalna pravila sadržana u poreznim zakonima, evazija poreza i doprinosa te prijevare iz koristoljublja. Zbirna mjera neprijavljenog dohotka jest iznos dohotka koji je trebao biti prijavljen poreznim vlastima, ali nije;
- neregistrirano (nezabilježeno gospodarstvo) – aktivnosti koje nisu prijavljene službenoj statistici, a trebale bi biti. Mjeri se uz pomoć dohotka koji nije zabilježen u sustavu nacionalnih računa. Nezabilježeni je dohodak razlika između ukupno ostvarenog dohotka i onoga koji je zabilježen u sustavu računa;
- neformalno gospodarstvo – djelatnosti kojima se umanjuju troškovi poduzeća i krše administrativna pravila kojima se reguliraju prava vlasništva, ugovori o radu, ugovori o kreditu, sustav socijalne sigurnosti.

Ovaj Prijedlog zakona fokusira se na najznačajniji oblik prisutan u našem gospodarstvu a to je obavljanje neregistrirane djelatnosti tj. bez upisa u registar trgovačkog suda; obrtni registar ili drugi odgovarajući registar odnosno bez prijave poreznim tijelima. Takvo obavljanje djelatnosti onemogućava provedbu nadzora i poduzimanje mjera. Najzastupljenije je područje uslužnih djelatnosti (mehaničarske usluge raznih vrsta, frizerske usluge, usluge popravaka raznih kućanskih aparata, ilegalni catering, građevinarstvo....) koje nije regulirano posebnim propisima.

Sustavna su istraživanja ove negativne pojave u Hrvatskoj izostala, a rezultati su pokazali nepodudarnost.

Prema Hrvatskoj reviji, Časopis Matice hrvatske broj 2/2006 u članku Siva ekonomija u Hrvatskoj, nalazimo i ovaj tekst. "Posljednja istraživanja sive ekonomije u Hrvatskoj odnose se na razdoblje od 1995. do 2000. i u krajnjim su rezultatima pokazala oprečnost. Naime, tri pokazatelja upućuju na silazni, a tri uzlazni trend sive ekonomije u Hrvatskoj. Prema istraživanjima hrvatskih ekonomista Sanje Mađarević-Šujster i Davora Mikulića, rad u neslužbenom gospodarstvu smanjuje se i to s visokih 37% BDP-a, na samo sedam % u 2000. Još dvije metode (Eurosat i procjena porezne evazije) potvrdile su taj rezultat, no ostale tri taj su podatak porekle i pokazale rast neslužbenog gospodarstva u razdoblju 1995. do 2000. Riječ je o monetarnoj metodi istraživanja koja su proveli Vedran Šošić iz Hrvatske narodne banke i Michael Faulend iz MMF-a. Rezultati tog istraživanja pokazali su uzlazni trend udjela neslužbenog gospodarstva u BDP-u u promatranom razdoblju. Njegove tri metode upućuju na to da je siva ekonomija ostala na visokoj razini od 22 do 34% BDP-a te je prisutan uzlazni trend. Dr. Katarina Ott, ravnateljica Instituta za javne financije, tada je izjavila kako je za prvu metodu karakteristično da daje niže rezultate od ostalih i priznala da metoda nije sasvim

pouzdana, ali je ipak dovoljno pouzdana da može dati opću sliku kretanja i da se može smatrati donjom granicom neslužbenog gospodarstva!?"

Podaci o opsegu sive ekonomije se među različitim istraživanjima razlikuju a što ovisi o metodi procjene sive ekonomije. Najprikladnija je usporedba Hrvatske sa državama Europske unije budući se radi o zajedničkom gospodarskom prostoru.

Postotak udjela sive ekonomije u hrvatskom bruto domaćem proizvodu (BDP) procijenjen je na oko 16% i u usporedbi s novim članicama Europske unije Hrvatska je svrstana među zemlje s najvećom raširenošću neslužbene ekonomije. Prosjek za deset novih članica Europske unije iznosi 12,1 posto, pri čemu je najmanji udjel siva ekonomije u BDP-u zabilježen na Malti (5,8 posto), a najveći u Litvi (18,9) posto. (Ekonomski institut 2005. godine).

Procjena sive ekonomije kao i njeno uključivanje u službeni BDP (kako bi on se približio realnom) obveza je Hrvatske prema usporedivoj međunarodnoj metodologiji obračuna BDP-a, a to je i jedan od zahtjeva kojeg moraju ispuniti sve zemlje kandidati prije ulaska u Europsku uniju, među ostalim, i stoga jer je procjena (realna) BDP-a osnovni kriterij za povlačenje sredstva iz europskih fondova.

Nedavno je istraživanje Svjetske banke pokazalo kako siva ekonomija u Hrvatskoj iznosi čak 35 posto BDP-a.

Siva ekonomija predstavlja neloyalnu konkurenciju registriranim gospodarstvenicima koja se ogleda u oduzimanja tržišta i neravnopravnoj poziciji u pogledu troškova poslovanja budući da se sva davanja slijevaju na njihova leđa. Osim toga, upravo zbog sive ekonomije otežano je normalno obavljati registriranu djelatnost ili posao budući da ga rad u neslužbenom gospodarstvu onemogućuje, cijena proizvoda ili usluga u trgovini pod utjecajem sive ekonomije se smanjuje, a davanja državi ostaju ista.

Gledano institucionalno, sprječavanje različitih oblika sive ekonomije pokušava se rješavati represivnim djelovanjem tijela državne uprave i djelovanjem sudova. Za ona upravna područja koja su uređena posebnim zakonom (Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti, Zakon o trgovini, Zakon o pružanju usluga u turizmu...) relativno se lako otkrivaju, dokazuju uobičajenim dokaznim sredstvima (očevid, izjava stranke i svjedoka) i prijavljuje počinjenje prekršajnih djela.

Područje uslužnih djelatnosti još uvijek nije uređeno nijednim važećim propisom, odnosno zakonom, pa je u tom smislu upitan uspjeh u naporima inspekcijskih tijela na sivu ekonomiju, kojoj je najizraženije obilježje da se obavlja bez upisa u nadležne registre, pa za takve subjekte nadzorna tijela nemaju nikakvih saznanja o njihovoj gospodarskoj aktivnosti.

Zbog toga je potrebno riješiti problem koji se odnosi na nemogućnost provedbe nadzora i poduzimanja mjera protiv osoba koje bez upisa u bilo koji nadležni registar obavljaju razne usluge koje se najviše obavljaju nelegalno i nekažnjivo.

Represivne mjere, kako se pokazalo, kratkoročnog su djelovanja i usmjerene samo na posljedice. Rezultati tih mjera su neusporedivo manji od efekta mjera kojima bi se djelovalo na uzroke koji dovode do pojave sive ekonomije.



Zašto društvo kao cjelina treba brinuti zbog postojanja sive ekonomije:

- Vlada nesrazmjer javnih prihoda i javnih rashoda, porezni prihodi su manji nego bi mogli biti; nameće se opći problem nedostatka pravičnosti i socijalne pravde zbog neformalnog rada.
- Porezni obveznici snose veći porezni teret, imaju manju zaštitu (npr. zdravstvena zaštita ili mirovina) od one koju bi mogli imati.
- Poduzetnici doživljavaju nelojalnu konkurenciju
- Potrošačima – kupnja robe ili usluga iz sive ekonomije znači da ostaju bez zaštite
- Gospodarstvo će biti manje produktivno, značajan dio gospodarskih aktivnosti nije uračunat u ukupno gospodarstvo zbog čega veći broj važnih ekonomskih pokazatelja, poput BDP čine se manjima nego što jesu,
- Ljudi koji rade u području sive ekonomije imaju niži status u odnosu na legalno zaposlene
- Neučinkovitost ekonomske politike, sprječava se provođenje javnih politika; nesigurne procjene ili loša interpretacija ključnih ekonomskih indikatora može smanjiti doseg ekonomskih politika

Postoji cijeli niz razloga za postojanje sive ekonomije. Neki uzroci su zajednički i drugim zemljama u okruženju dok su neki specifični za pojedine zemlje. Čak i najčešći razlozi imaju različitu težinu u pojedinoj zemlji.

Ovisno o tome o kakvim se aktivnostima pojedinaca, neformalnih skupina ili organizacija radi, pojam sive ekonomije može se promatrati kao nedeklarirana ekonomija, neregistrirana ekonomija i porezna evazija (izbjegavanje plaćanja poreza). To su sve neregistrirane ekonomske aktivnosti koje trebaju ući u službeni statistički obračunati bruto domaći proizvod (Feige, 1990.).

Siva ekonomija je naprosto strategija za povećanje neto osobnog dohotka na teret zajednice kao cjeline.

Vlada Republike Hrvatske odredila je kao jednu od mjera za oporavak gospodarstva borbu protiv sive ekonomije.

Donošenje propisa o suzbijanju sive ekonomije predviđeno je kao Mjera 26., u sklopu programa mjera za pojednostavljenje poslovanja subjekata malog gospodarstva, prihvaćenog zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 24. lipnja 2010. godine, a sukladno planu gospodarskih aktivnosti Programa gospodarskog oporavka Vlade Republike Hrvatske.

Zbog cjelovitosti uređenja navedenih pitanja procijenjeno je da treba novi Zakon o zabrani i sprečavanju neregistriranog obavljanja djelatnosti kojim bi se precizno odredilo i sankcioniralo neregistrirano obavljanje djelatnosti.

Predviđenim Zakonom trebaju se urediti slijedeća osnovna pitanja:

- primjena Zakona
- obavljanje neregistrirane djelatnosti te iznimke
- reklamiranje obavljanja neregistrirane djelatnosti
- sudionici u obavljanju neregistrirane djelatnosti
- nadzor
- upravne i kaznene mjere

Kako je obavljanje određenih djelatnosti regulirano posebnim zakonima koji su *lex specialis* za određenu materiju odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju se na obavljanje tih djelatnosti.

Donošenjem Zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti omogućit će se smanjenje neregistriranog obavljanja djelatnost te učinkovitiji nadzor nad istim.

## **II. OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBI**

### Uz članak 1.

Odredbom ovog članka određuje se predmet uređenja ovog Zakona.

### Uz članak 2.

Odredba ovog članka propisuje primjenu zakona. Radi se o supsidijarnoj primjeni ovog Zakona na sva pitanja koja nisu uređena odredbama posebnih zakona kojima se propisuje obavljanje pojedinih djelatnosti i prema kojoj bi se u konkretnoj primjeni uvijek postupalo po odredbama posebnih zakona, a u svemu ostalom što ne sadrži posebni zakoni postupalo bi se po odredbama ovog Zakona.

### Uz članak 3.

Predviđenim člankom propisuje se koje su to osobe na koje se odnosi ovaj Zakon. To su pravne osobe i s njima izjednačeni subjekti (članak 59. stavak 4. Prekršajnog zakona) i fizičke osobe koje su uključene u obavljanje neregistrirane djelatnosti.

Fizička osoba je osoba koja obavlja bilo koju djelatnost kao obrt, slobodno zanimanje ili drugu samostalnu djelatnost i ostvaruju dohodak koji treba evidentirati u nadležnoj poreznoj upravi radi upisa u registar obveznika poreza na dohodak.

### Uz članak 4.

Odredba ovog članka propisuje slučajeve primjene Zakona i na strane pravne i fizičke osobe.

### Uz članak 5.

Odredba članka 5. taksativno navodi koje su to aktivnosti koje se smatraju obavljanjem neregistrirane djelatnosti. Polazeći od činjenice da je obavljanje neregistrirane djelatnosti jedan javni oblik sive ekonomije i da je u našem društvu zauzeo maha, bilo je potrebno propisati što se sve smatra obavljanjem neregistrirane djelatnosti.

Stavkom 2. istog članka propisane su iznimke, te se ne smatraju obavljanjem neregistrirane djelatnosti slučajevi propisani posebnim zakonima koji uz upisanu djelatnost dozvoljavaju i obavljanje druge djelatnosti u manjem opsegu (Zakon o trgovačkim društvima, članak 35. i Zakon o obrtu članak 19.). Nadalje, iznimka je predviđena i za povremeno obavljanje djelatnosti za koje je posebnim zakonom isključena obveza registracije i prijava poreznim tijelima primjerice: kulturne manifestacije, smotre folklora, festivali i sl. gdje je u pitanju besplatni nastup ili amaterizam.

Kao dio tradicije na ovim prostorima ne smatraju se obavljanjem neregistrirane djelatnosti slijedeće aktivnosti: rad za vlastite potrebe te obiteljska pomoć, prijateljska pomoć i susjedska pomoć ali pod uvjetom da se rad obavlja bez plaćanja ili druge materijalne koristi, da se ne obavlja redovito.

Tome treba dodati i slučajeve obavljanja nužnog rada za sprječavanje nesreće ili otklanjanje posljedica prirodnih ili drugih nesreća te volontiranje sukladno posebnom propisu.

#### Uz članak 6.

Propisuje se da je i omogućavanje obavljanja djelatnosti jednoj ili većem broju osoba iz članka 3. ovog Zakona od strane pravne ili fizičke sudionitvo u obavljanju neregistrirane djelatnosti.

#### Uz članak 7.

Također se propisuje, da je zabranjeno naručivanje i objavljivanje oglasa (nedozvoljena reklama) u tisku, putem televizije, radija i drugih medija (organizacija oglašavanja) ili posredovanje i obavljanje reklamnih obavijesti na drugi način dostupna javnosti, kao i da je organizacija oglašavanja obvezna tijelima iz članka 8. ovoga Zakona na njihov zahtjev dati na uvid podatke o naručitelju oglasa.

#### Uz članak 8.

Ovom odredbom uređuje se nadzor nad provedbom ovog Zakona. Za nadzor se ovlašćuju središnja tijela državne uprave ovisno o njihovom djelokrugu utvrđenom Zakonom o djelokrugu središnjih tijela državne uprave i posebnim zakonom.

#### Uz članak 9.

Rješenje u inspekcijskom postupku uvijek je rješenje o primjeni upravne mjere. Odredba, kao upravnu mjeru predviđa donošenje rješenja u sklopu zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru u točno određenim slučajevima (podstavak 1. do 7.) i u drugim slučajevima se ne može donijeti.

Članak 97. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/2009), kao pravilo za odlučivanje o upravnoj stvari predviđa rješenje u pisanom obliku, a iznimno i rješenje u usmenom obliku. Ovdje se radi o posebnom obliku rješenja, u Prijedlogu označenom kao usmeno rješenje u zapisniku, što se smatra dopuštenim odstupanjem i drugačijim uređenje postupovnih radnji od odredaba Zakona o općem upravnom postupku, propisanim u članku 3. toga Zakona. Nužnost za drukčije postupanje proizlazi iz pravne prirode inspekcijskog nadzora u kojem je svrha tog nadzora brzo i učinkovito onemogućiti obavljanje neregistrirane djelatnosti.

Predviđa se kao pravilo i izvršenje rješenja pečaćenjem poslovnih prostorija u kojima se obavlja djelatnost ili rad, postrojenja uređaja i druge opreme za rad ili namijenjene radu, a iznimno se izvršenje može provesti i na drugi pogodan način kao što je to prisiljavanje izvršenika na izvršenje obveze novčanom kaznom (članak 142. Zakon o općem upravnom postupku). Predviđen je i rok u kojem se izvršenje treba provesti. Inspektor izvršenje provodi po službenoj dužnosti zbog toga što se inspekcijski postupak vodi u javnom interesu.

Zbog prirode hitnog postupka, na usmeno rješenje ne može se izjaviti žalba, ali je inspektor u roku 8 dana stranci dužan otpremiti pisani opravak usmenog rješenja, što otvara pravni put podnošenja žalbe u zaštiti prava stranke. Rješenje se dostavlja i Ministarstvu financija – Poreznoj upravi, Hrvatskom zavodu za zapošljavanje te ministarstvu nadležnom za poslove socijalne skrbi.

Uređuje se pitanje odlučivanja o žalbama na prvostupanjsko rješenje inspektora te se predviđa da o žalbama odlučuju postojeća povjerenstva pri središnjim tijelima, a ako takvog povjerenstva nema čelnik tijela će predložiti Vladi Republike Hrvatske imenovanje povjerenstva u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

#### Uz članak 10.

Odredba propisuje tri vrste prekršajnopравnih sankcija i to: novčanu kaznu, zaštitnu mjeru oduzimanja predmete koji je bio namijenjen ili uporabljen za počinjenje prekršaja ili je nastao počinjenjem prekršaja i posebnu prekršajnopравnu sankciju, oduzimanje imovinske koristi ostvarene prekršajem.

Pri propisivanju novčane kazne uzete su u obzir odredbe članka 33. Prekršajnog zakona (Narodne novine, broj 107/2007) kako u pogledu donje i gornje granice propisanosti novčane kazne tako i u pogledu subjekata odgovornosti za počinjenje prekršaja (prekršajna odgovornost pravne osobe, odgovorne osobe u pravnoj osobi, fizičke osobe obrtnika i fizičke osobe).

Zaštitna mjera oduzimanja predmeta u skladu je s odredbom stavka 2. članka 57. Prekršajnog zakona. Ova odredba predviđa da se zakonom u određenim slučajevima može propisati obvezno oduzimanje predmeta, kao što se to predviđa stavkom 9. ovoga članka.

Pretpostavke oduzimanja imovinske koristi propisane su Zakonom o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem (Narodne novine, broj 145/2010) pa će inspektor u svim slučajevima u kojima postoji mogućnost utvrđivanja imovinske koristi utvrditi i predložiti oduzimanje te koristi.

#### Uz članak 11.

Propisuje se stupanje na snagu Zakona.

### **III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA**

Za provedbu ovog Zakona nije potrebno osigurati dodatna novčana sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske.

### **IV. RAZLIKE IZMEĐU RJEŠENJA KOJA SE PREDLAŽU U ODNOSU NA RJEŠENJA IZ PRIJEDLOGA ZAKONA I RAZLOZI ZBOG KOJIH SU TE RAZLIKE NASTALE**

Hrvatski sabor je na 23. sjednici, 15. travnja 2011. godine, prihvatio Prijedlog zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti s Konačnim prijedlogom zakona, te uputio predlagatelju primjedbe, prijedloge i mišljenja iznesene na raspravi u Hrvatskom saboru i njegovim radnim tijelima tijekom prvog čitanja, radi pripreme Konačnog prijedloga zakona.

U odnosu na tekst Prijedloga zakona koji je bio na prvom čitanju u Hrvatskom saboru u Konačnom prijedlogu nastale su određene razlike kao posljedica uvažavanja prijedloga i mišljenja iznesenih na radnim tijelima Hrvatskog sabora. Uglavnom su svi problematizirali članak 11. koji se odnosi na definiranje susjeda i susjedske pomoći.

Prihvaćen je prijedlog Odbora za gospodarstvo Hrvatskog sabora o iznalaženju kvalitetnijeg prijedloga koji se odnosi na definiranje susjeda i susjedske pomoći, iz razloga što je navođenje blizine prebivanja do 500 metara među susjedima ocijenjeno nepreciznim i nejasnim za postupanje inspektora.

U skladu s tim osim odredbe članka 11. koja je brisana i odredbe članka 8., 9. i 10. koje su bile navedene u Prijedlogu zakona kao iznimke koje se ne smatraju obavljanjem neregistrirane djelatnosti u Glavi III. se brišu i skupno se navode u članku 5. stavku 4. i to: rad za vlastite potrebe, obiteljska pomoć, prijateljska pomoć te susjedska pomoć kao jedna od iznimka od obavljanja neregistrirane djelatnosti sa dodatnim kriterijima ukoliko se rad obavlja bez plaćanja ili druge materijalne koristi te ako se rad ne obavlja opetovano.

Također je u članku 9. stavku 1. podstavku 1. iza riječi: ..., „u sudski“ dodana riječ: „ili drugi odgovarajući“, radi potrebe usklađenja sa člankom 5. stavkom 1. podstavkom 1. koji propisuje koje se aktivnosti smatraju obavljanjem neregistrirane djelatnosti od strane pravne osobe.

Isto tako u članku 10. stavku 1. iza riječi: ..., „koja nije upisana u sudski“ dodana je riječ: „ili drugi odgovarajući“. Nadalje, u istom članku stavak 7. iza riječi: ..., „pravna osoba ako,“, dodati riječ: „objavljuje,“. U stavku 8. iza riječi: ..., „fizička osoba ako,“, dodati riječ „objavljuje,“. U stavku 9. iza brojeva 1., 3., 4. i umjesto broja: „5.“ treba stajati broj: „6.“.

Predložene izmjene odnose se na članak 10. kojim se uređuju novčane kazne za prekršaje s obzirom na to da novčane sankcije uvijek moraju biti u vezi s materijalnim odredbama, a radi se o odredbi članka 5. ovoga Zakona (članak 10. stavak 1.), odredbi članka 7. koja uređuje sudioništvo u obavljanju neregistrirane djelatnosti, nedozvoljeno objavljivanje oglasa i reklamiranje neregistrirane djelatnosti. Isto vrijedi i za stavak 8. članka 10. s tim što stavak 7. uređuje novčane kazne za pravne a stavak 8. za fizičke osobe. Zaštitna mjera obveznog oduzimanja predmeta izvršenja prekršaja odnosi se na fizičku osobu koja je kao sudionik neregistrirane djelatnosti omogućila obavljanje aktivnosti iz članaka 5. i 7. ovoga Zakona.

Jednako tako, tekst Zakona je nomotehnički poboljšan.

## **V. PRIJEDLOZI I MIŠLJENJA KOJA SU DANA NA PRIJEDLOG ZAKONA, A KOJA PREDLAGATELJ NIJE PRIHVATIO**

Sve konkretne primjedbe su prihvaćene i ugrađene u tekst Konačnog prijedloga zakona osim onih koje su bile općenite ili načelne prirode.