

# Kriminološka i kaznenopravna analiza kaznenog djela neisplate plaće - 10 godina poslije

---

Štrk, Marina

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:502242>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-24**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet u Zagrebu

Katedra za kazneno pravo

Marina Štrk

**KRIMINOLOŠKA I KAZNENOPRAVNA ANALIZA KAZNENOG  
DJELA NEISPLATE PLAĆE – 10 GODINA POSLIJE**

Diplomski rad

Mentorica: prof.dr.sc. Anna-Maria Getoš Kalac

Zagreb, lipanj 2023.

## Izjava o izvornosti

Ja, Marina Štrk, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Marina Štrk

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. KONCEPTUALNO POJAŠNJENJE .....	2
2.1. Odredba Kaznenog zakona .....	3
2.2. Odnos kaznenog prava s drugim granama prava.....	4
2.3. Novele Kaznenog zakona .....	5
3. ANALIZA ČLANKA 266a NJEMAČKOG KAZNENOG ZAKONA ( StGBa).....	11
4. EMPIRIJSKA ANALIZA .....	17
5. ZAKLJUČAK.....	20
LITERATURA .....	24

## 1. UVOD

Pojam neisplate plaće kao samostalno kazneno djelo uvedeno je 2011. godine u Kazneni zakon<sup>1</sup>, koji je stupio na snagu 2013. Zakonodavac je očito prepoznao potrebu neisplate plaće inkriminirati na najstrožoj-kaznenoj razini stvarajući zasebno kazneno djelo. Prije donošenja KZ11 neisplata plaće bila je regulirana u Kaznenom zakonu iz 1997.<sup>2</sup> kroz pravni pojam prava na zaradu, no tada ono nije postojalo kao samostalno kazneno djelo već se nalazilo u glavi Kaznena djela protiv slobode i prava čovjeka i građanina, u drugačijem obimu i obliku. U jednom članku tada su bile nabrojane sve moguće kaznene povrede na radu; od prava na rad, prava na zaradu, prava iz socijalnog ili mirovinskog osiguranja pa do prava u vezi s porodom, materinstvom i njegom djece. Danas je neisplata plaće zasebno kazneno djelo, u glavi Kaznena djela protiv radnih odnosa i socijalnog osiguranja, dok su brojne druge povrede iz radnih odnosa obuhvaćene prekršajnom inkriminacijom kao dio kaznenog prava u širem smislu.

Samo godinu dana prije donošenja KZ11 u 2010. ostale su upečatljive radnice Kamenskog koje su štrajkale glađu zbog neisplate plaća. Poslodavac je radnicima Kamenskog, po njihovoj računici, dužan oko 7,5 milijuna kuna za zaostale plaće i naknade za prijevoz, što iznosi između 14.000 i 15.000 kuna po osobi.<sup>3</sup> Brojni su primjeri poslodavaca koji svojim radnicima nisu isplatili plaće, pa je u ovom radu ideja obraditi problematiku neisplate plaće i način na koji je hrvatski zakonodavac odlučio regulirati ovu pravnu situaciju. Kada se u Kazneni zakon zasebno uvelo kazneno djelo neisplate plaće za očekivati je kako je to utjecalo na generalnu prevenciju kod poslodavaca da ne čine to kazneno djelo, međutim kakva je volja radnika usпустiti se u kazneni progon. U Hrvatskoj je od početka 2015. godine pa do početka 2017. godine doneseno samo 99 presuda zbog neisplate plaće, od kojih je 76 pravomoćnih.<sup>4</sup> Kod pravomoćnih presuda potrebno je ispitati jesu li one osuđujuće prema poslodavcu, oslobađajuće ili odbijajuće. Naime, iz ranije iznesenog podatka o vrlo malom broju pravomoćnih presuda nije jasno je li poslodavci pod prijetnjom kazne zatvora zaista ne čine to kazneno djelo ili se radnici uopće ne upuštaju u sudske postupke.

Ideja je u ovom radu pristupiti pravnom uređenju, je li aktualno kazneno rješenje najbolje s obzirom na prethodna kaznena zakonodavstva, što u najširem smislu svakako uključuje i prekršaje, tako i u odnosu na druge zakone prije svega iz područja radnog prava. Kako se Hrvatska svojim zakonodavstvom najčešće oslanja na njemačko pravno područje potrebno je u ovom radu usporediti kako smo preuzeli njihovu pravnu regulaciju s obzirom da

---

<sup>1</sup> Kazneni zakon, Narodne novine 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22. (dalje: KZ 11).

<sup>2</sup> Kazneni zakon, Narodne novine 110/97. (dalje: KZ 97).

<sup>3</sup> Hina, Radnice Kamenskog i dalje štrajkaju glađu: Hrvatska odmah mora preuzeti odgovornost!, Nacional.hr, <https://arhiva.nacional.hr/clanak/92120/radnice-kamenskog-i-dalje-strajkaju-gladu-hrvatska-odmah-mora-preuzeti-odgovornost> (03.05.2023.).

<sup>4</sup> Vištica, S., Istražili smo koliko je poslodavaca dosad završilo u zatvoru zbog neisplata plaća, Dnevnik.hr, <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/istražili-smo-koliko-je-poslodavaca-dosad-završilo-u-zatvoru-zbog-neisplata-placa---468744.html> (03.05.2023.).

se naš zakonodavac u Konačnom prijedlogu Kaznenog zakona 2011.<sup>5</sup> izričito poziva na njemački Kazneni zakon. Analizirajući povijesni razvoj od Krivičnog zakona<sup>6</sup>, KZ 97 i KZ 11 obratiti će se pažnja kako se ovaj pravni pojam kroz vrijeme transformirao. U radu će se razraditi elementi kaznenog djela, odnosno što sve ubrajamo u ovaj pravni pojam. Kao temeljni pristup uzet će se formalni pojam kaznenog djela koji se sastoji od radnje, bića, protupravnosti, krivnje i kažnjivosti. Treba dakle detaljno analizirati taj članak zakona i vidjeti koji su elementi i na koji način obrađeni. Kroz teoretski pristup ovdje bi se razmotrilo je li moguća klasifikacija kaznenog djela ako je stupanj krivnje poslodavca veći, konkretno razlikuje li hrvatski zakonodavac teže oblike povrede kod neisplate plaće. U praktičnom smislu treba ocijeniti postoji li veća težina kaznenog djela ako nije isplaćena samo jedna plaća ili više njih.

Glavni cilj diplomskog rada ima (1) kriminološku, viktimološku i kriminalnopolitičku, te (2) kaznenopravnu komponentu. U prvoj komponenti odgovorit će se na pitanje o učestalosti, rasprostranjenosti i trendu kretanja fenomena neisplate plaće u što dužem razdoblju kako bi smo detektirali razmjere tog kažnjivog ponašanja, te analiza je li novom, specijalnom inkriminacijom „neisplata plaće“ došlo do promjena u tom kriminološkom dijelu. U drugoj komponenti treba odgovoriti na pitanje je li nužno da se promatrani fenomen inkriminira kao kazneno djelo/prekršaj, odnosno najtežim „oružjem“ (kaznenim pravom) kojim država štiti pojedine Ustavom zajamčene vrijednosti (ultima ratio). Pa ukoliko je zaista potrebno najstrožije regulirat ovakvu pravnu situaciju, potrebno je analizirati je li aktualno rješenje doista najbolje uspoređujući prethodnu kaznenopravnu zaštitu i pravnu zaštitu putem drugih grana prava. Izložiti će se statistika; koliko su česte kaznene prijave i kakav je ishod ako uopće dođe do kaznenog progona. Ovisno o rezultatima treba identificirat koje je od prethodnih ili aktualno rješenje najbolje, odnosno može li se predložiti alternativa.

## 2. KONCEPTUALNO POJAŠNJENJE

Nesporno je kako kazneno pravo ne postoji samo radi sebe, već se ono nadovezuje na druge grane prava. Hrvatsko kazneno pravo zaštićuje osobne slobode i prava čovjeka, te druga prava i društvene vrijednosti zajamčene Ustavom Republike Hrvatske. Ovdje nam je polazišni akt Ustav<sup>7</sup>, kao temeljni zakon svake države, u njemu je između ostalog naglašena vrijednost rada, u čl.55. da svatko ima pravo na rad i slobodu odabira poziva i zaposlenja, te da svakome pod jednakim uvjetima mora biti dostupno radno mjesto i dužnosti, i čl. 56. da svatko zaposlen ima pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojanstven život. Ustav također navodi da će se u nižim aktima, prije svega zakonima i kolektivnim ugovorima štititi pravo na socijalnu sigurnost i osiguranje, prava vezana s porođajem, materinstvom i njegovom djece, a štitit će se i nezaposlene ili osobe nesposobne za

---

<sup>5</sup> Konačni prijedlog Kaznenog zakona, str.188., [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080229/PZE\\_866.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080229/PZE_866.pdf), (01.05.2023.), (dalje: Konačni prijedlog).

<sup>6</sup> Krivični zakon Republike Hrvatske, Narodne novine 32/93., 39/93., 10/95., 16/96. i 28/96. (dalje: KZ RH).

<sup>7</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14. (dalje: Ustav).

rad. Ovdje se govori o temeljnim ljudskim pravima i slobodama zbog čega su nam potrebni zakoni koji će štiti eventualne povrede tih vrijednosti zajamčenih Ustavom. Zakonodavac je prepoznao nužnost zaštite prava na rad, protuzakonito zapošljavanje, neisplatu plaće, zlostavljanje na radu i povredu prava iz socijalnog osiguranja zaštititi na kaznenoj razini. To su najviše vrijednosti iz područja rada, te bi bazičnom povredom dolazilo do narušavanja svih ostalih prava. Tako je neisplata plaće prepoznata kao jedna od najvećih vrijednosti, jer bi njezinom povredom automatski dolazilo do povreda i drugih prava poput prava na dostojanstven život ili prava iz zdravstvenih i socijalnih osiguranja jer se ne uplaćuju doprinosi.

## 2.1. Odredba Kaznenog zakona

KZ 11 kazneno djelo neisplate plaće definira u čl.132. st.1. „*Tko ne isplati dio ili cijelu plaću jednom ili više radnika kaznit će se kaznom zatvora do tri godine*“ ovo je biće kaznenog djela. Kako bi analizirali biće, moramo znati da je to skup obilježja kaznenog djela i da označava u čemu se sastoji neko zabranjeno ponašanje.<sup>8</sup> Ovaj članak sastoji se od elementa tko, a to je poslodavac, objekt radnje je plaća ili njen dio, radnja ako ju ne isplati te namjera. Namjera može biti izravna ili neizravna, u prvom stavku gore navedenog članka možemo vidjeti kako postoji izravna namjera ne isplatiti plaću radniku, dok se u trećem stavku ovog članka vidi kako namjere nema, no do toga će se doći kasnije.

U stavku drugom pod kazneno djelo neisplate plaće podvest ćemo i osobu koja ne daje podatke ili daje netočne podatke za određivanje plaće i na taj način ne isplaćuje ili isplaćuje djelomično.<sup>9</sup> Što se tiče podataka oni mogu biti brojni, od toga da nisu navedeni svi radni sati, ili plaća nije obračunata po ugovorenoj satnici i sl. Ovdje također vidimo izravnu namjeru osobe koja vrši obračun, da lažnim podacima utječe na konačan iznos ili namjeru da se uopće ne izražavaju podaci kao da pravo na isplatu plaće ne postoji. Također u stavku 2. zakonodavac je regulirao i rad „na crno“, jer se ovdje može ubrojati i situacija kada poslodavac nepotpunim podacima ne isplaćuje sve doprinose pa time šteti državnom proračunu, a s druge strane šteti i radniku.

U trećem stavku zakonodavac isključuje protupravnost te navodi da kaznenog djela neće biti ako je do neisplate došlo zbog nemogućnosti raspolaganja financijskim sredstvima na računu poslodavca ili nedostatka financijskih sredstava na računu poslodavca koji nisu nastali s ciljem izbjegavanja isplate plaće.<sup>10</sup> Ovdje u biću vidimo dva moguća objekta, a to su nemogućnost raspolaganja financijskim sredstvima, npr. u situaciji stečaja kada će imovinom upravljati stečajni upravitelj te poslodavac više neće moći utjecati na svoju imovinu ili drugi objekt a to je nedostatak finacijski sredstava kada na računu nema dovoljno sredstava podmiriti sve svoje obaveze. Ovdje se posljedično dolazi opet do radnje neisplate međutim, kao završetak tog stavka zakonodavac isključuje namjeru, a ona je da poslodavac nije isplatio plaću ne s ciljem da ju ne isplati nego jer jednostavno nije mogao, dakle u toj situaciji kaznenog djela neće biti. Upravo je ovo razlog zbog kojeg se brojne kaznene prijave odbacuju

---

<sup>8</sup> Horvatić,Ž.;Derenčinović,D.;Cvitanović,L., *Kazneno pravo-opći dio II,Kazneno djelo i kaznenopravne sankcije*, Zagreb, 2017, str. 26.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

jer nema dovoljno financijski sredstava, a uz to dodatno je otežano dokazivanje. Naime sud mora, od kada je novi zakon stupio na snagu (2013. godina), utvrđivati zbog čega poslodavac nije isplatio plaću i je li time sebi ili drugom (ponajprije svom trgovačkom društvu ili obrtu) pribavio imovinsku korist.<sup>11</sup>

Ipak ovdje zakonodavac u stavku četvrtom daje ograničenje kada se prethodni stavak neće uzimati u obzir, odnosno kada će ipak doći do kaznenog djela, a to je situacija kada poslodavac ne dostavi obračun o neisplati dospjelog iznosa plaće sukladno posebnom zakonu. Ovdje dakle zakonodavac daje olakšicu, kaznenog djela neće biti ako poslodavac ne može raspolagati financijskim sredstvima ili nema dovoljno sredstava na računu, a koji nisu nastali s ciljem izbjegavanja isplate plaće, no kada se poslodavac nađe u takvoj situaciji mora obavijestiti i dostaviti obračun o neisplati. Znači poslodavac se ne može osloboditi kaznenog djela samo ako nastupi činjenica nedostatka ili nemogućnosti upravljanja sredstvima, već je potrebno i obznaniti da nije isplatio plaću.

Iz navedenog se može zaključiti kako je dostava obračuna plaće olakotna okolnost jer se time poslodavac može osloboditi kaznene odgovornosti u slučaju neisplate plaće, a ne izdavanje obračuna otegotna okolnost. No kada se ne izda obračun, to ne predstavlja kazneno djelo, već općenito ako poslodavac ne izda obračun riječ je o prekršaju, pa radnik mora u prekršajnom postupku dokazivati iznos plaće.

Zakonodavac predviđa i u stavku 5. mogućnost kada se kaznenog djela poslodavac može osloboditi, a to je situacija da naknadno uplati zaostale plaće. Time se počinitelj ne bi oslobodio od optužbe, već bi bio proglašen krivim i samo oslobođen kazne.<sup>12</sup> Misli se na situaciju kada poslodavac naknadno ukloni ili umanja posljedice neisplate plaće, i to na način da najkasnije do donošenja pravomoćne presude isplati zaostale plaće i nadoknadi štetu.

Posljedni stavak 6. ovog članka specifičan je jer navodi što bi sve u plaću trebalo ubrajati. Pod plaću se podrazumijevaju osnovna plaća i sva druga davanja u novcu ili u naravi koju radnik prima po osnovi rada, u bruto iznosu što uključuje i doprinose iz plaće i na plaću prema posebnom propisu. Time se pojam kaznenog djela sužava, tako da se točno zna koja neisplata dovodi do kaznenog djela neisplate plaće.

## 2.2. Odnos kaznenog prava s drugim granama prava

Zakon o radu<sup>13</sup> najdetaljnije utvrđuje radne odnose, zbog toga treba usporediti koje sankcije predviđa taj zakon u odnosu na Kazneni i u kojem smislu Zakon o radu nadopunjuje sve ono što Kaznenim zakonom nije regulirano. Kao prvo, Zakon o radu daje nam odgovor što sve spada u plaću, u čl. 90. st. 3 u plaću ubrajamo ugovorenu plaću, dodatke i ostale primitke. U dodatke ubrajamo novčane primitke na temelju posebnih propisa, kolektivnih

---

<sup>11</sup>Kaleb, Z., *Kazneno djelo neisplate zarade i povrede prava iz rada (de lege lata i de lege ferenda)*, Policija i sigurnost, sv. 22, br. 3, 2013, str. 442.

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup>Zakon o radu, Narodne novine 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22. (dalje: Zakon o radu).



ugovora, pravilnika o radu ili ugovora o radu (mislimo na prekovremeni rad, otežane uvjete rada, rad nedjeljom i blagadanom). U ostale primitke ubrajamo primitke radnika koje poslodavac radniku isplaćuje u novcu ili naravi na temelju kolektivnog ugovora, pravilnika o radu, akta poslodavca ili ugovora o radu ( npr. uporaba službenog automobila u privatne svrhe). Sada znamo što sve može spadati pod kaznenu sankciju ako se plaća ne isplati. Ali zato Zakon o radu dodatno navodi što ne spada u plaću, pa na to kaznene sankcije ne primjenjujemo; u čl. 90a st. 1. primici koje poslodavac, u skladu s propisom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu, aktom poslodavca ili ugovorom o radu isplaćuje radniku kao materijalno pravo iz radnog odnosa (jubilara nagrada, regres, božićnica i sl.) i st. 2. primici koje poslodavac, u skladu s propisom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu, aktom poslodavca ili ugovorom o radu isplaćuje radniku, a koji predstavljaju naknadu troška ne smatramo plaćom. Dakle, materijalna prava npr. božićnicu ili naknadu troška (naknada troška prijevoza) ne ubrajamo u plaću, te ako poslodavac ne isplati koji od ovih primitaka ne može kazneno odgovarati.

Druga bitna razlika između Zakona o radu i Kaznenog zakona su poznavanje prekršajne i kaznene odgovornosti. Naime, Zakon o radu govori o najtežem prekršaju poslodavca u čl. 229, st. 1. t. 46. kada će se novčanom kaznom od 8090,00 do 13.270,00 eura kaznit za prekršaj pravna osoba ako radniku kojem na dan dospelosti nije isplatio plaću, naknadu plaće, otpremninu ili naknadu za neiskorišteni godišnji odmor, ili ih nije isplatio u cijelosti, ne dostavi dva obračuna od kojih je jedan obračun u kojem će biti iskazan ukupan iznos plaće, naknade plaće, otpremnine ili naknade za neiskorišteni godišnji odmor, a drugi obračun u kojem će biti iskazan iznos plaće ili dijela plaće, naknade plaće, otpremnine ili naknade za neiskorišteni godišnji odmor koji je bio dužan isplatiti. Dakle, najteži prekršaj poslodavca je ako uslijed neisplate ne podnese obračun, jer je svakom radniku obračun temelj za podnošenje ovrhe, naime obračun plaće tretiramo kao ovršnu ispravu. U svim ostalim slučajevima kod neisplate plaće primjenjemo Kazneni zakon i vidimo kaznenu odgovornost.

### 2.3. Novele Kaznenog zakona

Krivični zakon Republike Hrvatske 1977. PLAĆA I DRUGA PRIMANJA	Kazneni zakon 1997. PRAVO NA ZARADU
<p>Povreda prava radnika Članak 66.</p> <p>Tko se svjesno ne drži zakona, drugog propisa ili općeg akta ili kolektivnog ugovora o zasnivanju ili prestanku radnog odnosa, <b>o plaći ili drugim primanjima</b>, o radnom vremenu, o uvjetima i načinu korištenja odmora i odsustva ili o posebnoj zaštiti žena, omladine i invalida rada te drugih invalidnih osoba, i time uskrati ili ograniči radniku pravo koje mu pripada, kaznit će se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.</p>	<p>Povreda prava na rad i drugih prava iz rada Članak 114.</p> <p>Tko uskrati ili ograniči građanu pravo na rad, slobodu rada, slobodni izbor zvanja ili zaposlenja, dostupnost radnog mjesta i dužnosti svakome pod jednakim uvjetima, <b>pravo na zaradu</b>, zakonom određeno radno vrijeme i odmor, prava iz socijalnog ili mirovinskog osiguranja, prava na posebnu zaštitu određenih skupina radnika, prava iz nezaposlenosti, prava u svezi s porodom, materinstvom i njegovom djece ili druga prava iz rada što su utvrđena zakonom ili kolektivnim ugovorom, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine.</p>

Krivični zakon kažnjavao je onoga koji se ne drži zakona, drugog propisa, općeg akta ili kolektivnog ugovora. Iz takvog navođenja moguća je povreda propisa s područja radnih odnosa kojima su regulirana plaća i druga primanja, i to blanketnih propisa zakona iz područja radnih odnosa, pravilnika te općih akata tijela i poduzeća.<sup>14</sup> KZ 97 navodi čitav niz povreda uključujući pravo na zaradu, iz navedene formulacije kazneno djelo može počinuti svaki poslodavac bez obzira na razloge neisplate, odnosno svatko tko je u položaju uskratiti ili ograničiti navedeno pravo.

Kazneni zakon 2011.

NEISPLATA PLAĆE

Članak 132.

(1) Tko ne isplati dio ili cijelu plaću jednom ili više radnika, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko ne daje podatke ili daje netočne podatke za određivanje plaće i na taj način je ne isplaćuje ili isplaćuje djelomično.

(3) Nema kaznenog djela iz stavka 1. ovoga članka kada je do neisplate došlo zbog nemogućnosti raspolaganja financijskim sredstvima na računu poslodavca ili nedostatka financijskih sredstava na računu poslodavca koji nisu nastali s ciljem izbjegavanja isplate plaće.

(4) Stavak 3. neće se primjeniti ako poslodavac nije dostavio obračun o neisplati dospjelog iznosa plaće sukladno odredbama posebnog zakona.

(5) Ako počinitelj iz stavka 1. ovoga članka naknadno uplati zaostale plaće, može se osloboditi kazne.

(6) Pod plaćom se u smislu ovoga članka podrazumijeva osnovna plaća i sva druga davanja u novcu ili u naravi koju radnik prima po osnovi rada, u bruto iznosu što uključuje i doprinose iz plaće i na plaću prema posebnom propisu

1997. - nije postojalo kao samostalno kazneno djelo, već se nalazilo u okviru Povrede prava na rad i drugih prava iz rada, u glavi Kaznena djela protiv slobode i prava čovjeka i građanina

2011.- posebno i samostalno kazneno djelo, u glavi Kaznena djela protiv radnih odnosa i socijalnog osiguranja

1997.- sankcija novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine

2011.- kazna zatvora do tri godine

Iz priloženog se vidi kako članak 132. KZ 11 odgovara dijelu članka 114. KZ 97. i to onom kojim se štiti pravo na zaradu koje je jedno od prava iz rada (zagarantirano člankom 56. stavkom 1. Ustava). Novije uređenje znatno je detaljnije, ali ipak zadržava određene sličnosti. Stariji članak kaže tko uskrati ili ograniči pravo (...), i noviji zakon isto tako kaže tko ne isplati (...). Zajedničko je kod oba uređenja da nije konkretno navedeno tko može biti navedeni povreditelj, za razliku od njemačkog zakona do kojeg će se doći kasnije, ovdje nije jasno može li povredu učiniti samo poslodavac ili naprimjer i osoba koja je odgovorna za obračun. Ostatak članka poprilično se razlikuje od starije regulacije, dok stariji samo nabroja sve moguće povrede u jednoj rečenici i završava sa predviđenom sankcijom, novi članak je ipak razdijelio moguće povrede. Prva povreda je neisplata plaće, druga povreda su netočni ili nepotpuni podaci, a ostatak članka su moguća oslobođenja od kazne i kada do kaznenog djela ne dolazi. Stariji članak je poprilično štur i uopće ne navodi kada se odgovorna osoba može osloboditi kaznene odgovornosti. Sva današnja moderna zakonodavstva uvijek predviđaju olakotne ili otegotne okolnosti i situacije kada se okrivljenik može osloboditi odgovornosti za počinjenje kaznenog djela.

<sup>14</sup> Kaleb, op.cit. u bilj. 11, str. 437.

Na tom tragu je noviji članak koji predviđa mogućnost da do kaznenog djela ne dođe zbog nedostatka finacijskih sredstava, ali uz prethodni uvjet da je poslodavac dostavio obračun o neisplaćenju plaći. Ovdje je zanimljiv postupak koji je predviđen putem Financijske agencije (dalje u tekstu FINA), naime radnik u slučaju neisplate samo jedne plaće do zadnjeg dana u mjesecu može na temelju dostavljenog obračuna o neisplati ostvariti svoja potraživanja putem prisilne naplate. Predviđeno je da poslodavac mora prvog sljedećeg radnog dana nakon proteka mjeseca u kojem nije isplatio plaću FINI dostaviti zahtjev za prisilnu naplatu uz obračun neisplaćene plaće ili naknade plaće, a nakon toga FINA prema dostavljenim zahtjevima po računima poslodavca provodi ovrhu. Dakle, iako je neisplata plaće regulirana Kaznenim zakonom moguće je da radnik ne ide na sud već da mu putem prisilne naplate bude isplaćena plaća. Također, predviđena je i mogućnost da se poslodavac oslobodi odgovornosti ako naknadno uplati zaostale plaće.

Iz svega navedenog jasno je da mogućnost kaznenog progona nije jedino rješenje, iako je zakonodavac od 2013. dodatno inkriminirao samo djelo neisplate plaće, evidentno je da uz izdavanje obračuna o neisplaćenju plaći i mogućnosti prisilne naplate do kaznenog postupka ne dolazi. Ideja je bila kroz kazneno djelo neisplate plaće preventivno djelovati prema poslodavcima koji bi u strahu od kaznenog progona redovno isplaćivali plaću, no isti Kazneni zakon i posebni propisi za ovrhu govore u prilog činjenici da poslodavac vrlo lako može izbjeći kazneni postupak. Poslodavac će se osloboditi kaznene odgovornosti ako nema dovoljno finacijskih sredstava i uz to je izdao obračun o neisplaćenju plaći jer se takva kaznena prijava odbacuje, dakle radniku ova kaznena inkriminacija ništa ne znači. Dapače, poslodavcu je najjednostavnije dostaviti obračun o neisplati plaće FINI, i tada se prelazi u postupak ovrhe. Kada na računu bude dovoljno sredstava ili iz imovine, ovršit će se sva potraživanja. Ironično se, uz ovakvu regulaciju u Kaznenom zakonu, možemo zapitati koji bi se to poslodavac uopće doveo u situaciju da mu se utvrdi kaznena odgovornost. Prvenstveno zato što lako može dokazati kako nema dovoljno finacijskih sredstava ili ne može tim sredstvima upravljati, i da je u konačnici obznanio kako nije isplatio plaće kroz izdavanje obračuna. Takvim postupkom zakon utvrđuje da kaznenog djela nema, pa je upitno i kakva je onda funkcija takve kaznene inkriminacije kada je ona teško ostvariva. Gledajući vrijednosti koje štiti ovaj članak Kaznenog zakona, a to su prije svega materijalna prava radnika u sklopu njihova radnog odnosa, postaje upitno ostvaruje li se svrha takve regulacije.

Uz to je posljednji novitet u regulaciji iz 2011. da se navodi što u plaću ubrajamo i koja neisplata dovodi do kaznenog djela. Pod plaću se misli na osnovnu plaću i sva druga davanja u novcu ili u naravi koju radnik prima po osnovi rada, u bruto iznosu što uključuje i doprinose iz plaće i na plaću prema posebnim propisima. Preuska definicija, posve nezadovoljavajuća i riječju bespotrebna u kaznenom materijalnom zakoniku, samo je dodatno suzila kriminogenu zonu, prouzročivši daljnje obespravljenje radnika.<sup>15</sup> Tako naprimjer naknada plaće za vrijeme bolovanja, isplata putnih troškova ili otpremnine ne bi spadala u područje kaznene zaštite. No ako govorimo o zaštiti radnika i njihovog radnog odnosa, zašto je potrebno određena finacijska prava izuzimati i tretirati kao blažu povredu, kad sva finacijska prava radnik ostvaruje na osnovu ugovora o radu, kolektivnog ugovora ili zakonskih propisa. Uostalom svi

---

<sup>15</sup> Moslavac, B., *Noveliranje neisplate plaće kao kaznenopravne zaštite zarade radnika*, 2015, str. 4.

prihodi radniku omogućavaju normalan život, pa ako su se kroz Kazneni zakon nastojala zaštititi materijalna sredstva radnika, nije bilo potrebe izuzimati određene sredstva kao da i ona radniku nisu prijeko potrebna.

Hrvatska Vlada je u listopadu 2011. donijela Konačan prijedlog Kaznenog zakona u kojem su obrazlagali pojedine odredbe. „Članak 132. odgovara dijelu članka 114. KZ97 i to onom kojim se štiti pravo na zaradu koje je jedno od prava iz rada (zagarantirano člankom 56. stavkom 1. Ustava). U stavku 1. inkriminira se neisplata plaće. Neisplata naknade plaće za vrijeme bolovanja je prekršaj sukladno članku 127. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju.“<sup>16</sup> Time se dakle potvrđuje da je dotadašnji tekst zakona zamijenjen novim člankom kako bi se prije svega zaštitilo pravo na zaradu, a k tome i detaljnije razradili radni odnosi u glavi Kaznena djela protiv radnih odnosa i socijalnog osiguranja koji obuhvaća pet članaka: povredu prava na rad, neisplatu plaće, zlostavljanje na radu, povrede prava iz socijalnog osiguranja i protuzakonito zapošljavanje. Takvom novom regulacijom promijenio se prijašnji način koji je u jednoj rečenici članka nabrojao sve moguće povrede i jedinstvenu sankciju za sve njih, nova regulacija sada sistematičnije razdvaja povrede iz radnog odnosa i predviđa drugačije sankcije. Na kraju je Vlada navela kako će se neisplata naknade plaće za vrijeme bolovanja tretirati kao prekršaj.

U međuvremenu je izmijenjen Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju<sup>17</sup>, pa čl. 127. ne govori o prekršajnoj odgovornosti, ali može se gledati čl. 41. navedenog zakona gdje se navodi da naknadu plaće u vezi s korištenjem zdravstvene zaštite najčešće isplaćuje poslodavac za razdoblje od prva 42 dana, a potom poslodavac na teret Zavoda za zdravstveno osiguranje. U slučaju neisplate naknade plaće određuje se prekršajna odgovornost, ali je za potrebu analize čl. 132. Kaznenog zakona također zanimljivo uočiti da Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju u čl. 41. st. 6. predviđa slučaj kada pravna, odnosno fizička osoba – poslodavac nije u mogućnosti, iz razloga nelikvidnosti, isplatiti plaću, odnosno naknadu plaće u trajanju od najmanje dva kalendarska mjeseca, tada isplatu naknade plaće vrši Zavod. Tako da oba zakona predviđaju mogućnost nelikvidnosti, odnosno situaciju kada poslodavac nema dovoljno financijskih sredstava za podmiriti obveze prema radniku.

Nadalje, u Konačnom prijedlogu zakona se navodi „Uskrata nekih drugih prava iz rada koja su utvrđena zakonom, kolektivnim ugovorom ili sudskom odlukom (npr. na zakonom određeno radno vrijeme i odmor, pravo na posebnu zaštitu određenih skupina radnika, prava u vezi s porodom, materinstvom i njegom djece) zaštićena su prekršajima iz Zakona o radu, pa bi njihovo navođenje ovdje bilo suprotno pravilu ne bis in idem. U tim slučajevima prekršajna odgovornost smatra se dostatnom.“<sup>18</sup> Zakonodavac ovdje opet obrazlaže kako su već određena područja iz prava na rad osigurana kroz prekršajnu odgovornost pa se ne vidi potreba dodatno inkriminirat na kaznenoj razini. Očito se zastupala teza kako je najteža povreda koju poslodavac može učiniti neisplata plaće, pa je zato uređena Kaznenim zakonom,

---

<sup>16</sup> Konačni prijedlog, op.cit. u bilj. 16, str. 188.

<sup>17</sup> Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine 80/13., 137/13., 98/19., 33/23.

<sup>18</sup> Konačni prijedlog, op.cit. u bilj. 16, str. 188.

a sve ostale povrede i dalje su ostale regulirane drugim zakonima s područja socijalne zaštite i rada, pa je za njih predviđena blaža, prekršajna odgovornost.

*„U stavku 3. je propisan razlog isključenja protupravnosti odnosno propisano je da nema kaznenog djela neisplate plaće kad je do neisplate došlo zbog nemogućnosti raspolaganja financijskim sredstvima na računu poslodavca ili nedostatka financijskih sredstava na računu poslodavca koji nisu nastali s ciljem izbjegavanja isplate plaće.“*<sup>19</sup> Zakonodavac je na ovaj način predvidio mogućnost kada se poslodavac može osloboditi kaznene odgovornosti samo ako nije postojala njegova namjera da se dovede u stanje nedostatka financijskih sredstava zbog čega ne bi bio u mogućnosti isplatiti plaću. Tada se u javnoj raspravi posebno prigovaralo ovakvoj odredbi, oporba je smatrala kako se time ne pruža adekvatna zaštita radniku. Na tom tragu bili su i Sindikati, kakve je uopće mogućnost kaznenog progona poslodavca ako će se on moći osloboditi odgovornosti. Takvo uređenje sporno je i danas, brojne prijave se odbacuju upravo zbog ove odredbe zakona. Zbog toga se možemo zapitati koja vrijednost se štiti takvom odredbom, prvenstveno se pruža materijalna zaštita radniku kojemu nije isplaćena plaća, da bi se potom sve to odbacilo ukoliko poslodavac ne bi imao dovoljno materijalnih sredstava. Iz izloženog se može zaključiti da ja važnije materijalno pravo i vrijednosti koje ima poslodavac jer ako on nema dovoljno financijskih sredstava ili njima ne može upravljati, cijela kvalifikacija ovog kaznenog djela postaje suvišna. Koji je uopće razlog da je onda odredba o neisplati plaće unesena u Kazneni zakon i pripada li ona u materiju kaznenog prava, Vlada ovdje ne daje obrazloženje. Prvenstveno su htjeli zaštititi radnika, međutim unošenjem olakotnih okolnosti istovremeno su predvidjeli mogućnost da se poslodavac izuzme odgovornosti. Time zapravo dolazimo do paradoksa da se kroz kazneno pravo nastoji zaštititi radnik, ali opet postoji mogućnost da kaznenog djela neće niti biti. Radnik koji ne dobije plaću za uredno obavljenu rad, svejedno je koji je razlog neisplate, on vidi samo kao činjenicu da njegov rad nije honoriran po dogovoru, ugovoru ili propisu, da nema novca za obitelj, režije, kredite, dugove.<sup>20</sup> Time se ne prepoznaje vrijednost koja se štiti, naizgled se osigurava najstroža regulacija i prijeteći zatvorom, međutim radniku se ne pruža nikakva pravna sigurnost ako zna da će njegova kaznena prijava biti odbačena jer njegov poslodavac nije u najboljoj financijskoj situaciji.

Kada se uspoređuje sudska praksa koja se temeljila na čl. 114. KZ 97 i kasnije na novom čl. 132. KZ 11 zanimljivo je usporediti presudu iz 2013. kada je novi Kazneni zakon stupio na snagu i kako je sud primjenio povoljniji propis na okrivljenika. Budući je za postojanje kaznenog djela iz čl. 114. KZ 97 potrebno da uskrati i ograniči pravo na rad ili prava na rad jednom građaninu, imajući u vidu da je optuženik uskratio pravo na rad 5 djelatnika, prema odredbama starog Kaznenog zakona postoji 5 kaznenih djela, koje je optuženik počinio u stjecaju. Međutim za postojanje kaznenog djela iz čl. 132. st. 1. KZ 11 pretpostavka je da počinitelj ne isplati plaću jednom ili više radnika. Primjena novog Kaznenog zakona je za optuženika povoljnija jer se u njegovim radnjama stječu elementi jednog, a ne 5 kaznenih djela. Zbog navedenog preinačena je prvostupanjska presuda, te je

---

<sup>19</sup> Konačni prijedlog, op.cit. u bilj. 16, str. 188.

<sup>20</sup> Moslavac, op.cit. u bilj. 15, str. 1.

optuženik proglašen krivim za počinjenje jednog kaznenog djela.<sup>21</sup> Iz navedenog se može zaključiti kako je noviji zakon povoljniji jer ne poznaje kaznena djela u stjecaju, već će poslodavac zbog neisplate plaće biti osuđen za kazeno djelo ne vezano za to kolikom broju radnika nije isplatio plaću.

Hrvatska Vlada se u svom Konačnom prijedlogu zakona zašto je donoseno ovakvo uređenje poziva na njemački zakoni i tvrde da je rađen po uzoru na čl. 266a. stavak 3. njemačkog Kaznenog zakona.<sup>22</sup> U stavku 2. inkriminira se zapošljavanje na crno po uzoru na čl. 266a stavak 2. njemačkog Kaznenog zakona.<sup>23</sup> Potrebno je dakle analizirati kako je prezeta njemačka regulacije.

#### NJEMAČKI KAZNENI ZAKON- Članak 266a Zadržavanje i pronevjera plaće

- (1) Tko kao poslodavac zaposleniku uskrati doprinose za socijalno osiguranje, uključujući i poticaj pri zapošljavanju, bez obzira na isplatu plaće, kaznit će se kaznom zatvora do pet godina ili novčanom kaznom.
- (2) Jednako će se kazniti i poslodavac koji
1. daje tijelu nadležnom za naplatu doprinosa netočne ili nepotpune podatke o činjenicama bitnim za pravo socijalnog osiguranja, ili
  2. agenciji odgovornoj za prikupljanje doprinosa ne upućuje činjenice relevantne za pravo socijalnog osiguranja i time ovo tijelo lišava doprinosa za socijalno osiguranje na teret poslodavca, uključujući promicanje zapošljavanja, bez obzira na isplatu plaća.
- (3) Ako je poslodavac, inače, zajamčio radniku dijelove zarade koje je dužan platiti drugom radniku, ali ih nije platio drugom radniku i nije obavijestio drugog radnika o odustajanju od plaćanja u trenutku dospjeća ili odmah nakon toga, kaznit će se zatvorom do pet godina ili novčanom kaznom. Prva rečenica ne primjenjuje se na dijelove zarade koji se oduzimaju kao porez na zaradu.
- (4) U osobito teškim slučajevima iz st. 1. i 2. propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do deset godina. Posebno težak slučaj je obično prisutan kada počinitelj
1. zadržava velike iznose doprinosa iz bruto osobnog interesa,
  2. nastavlja uskraćivati doprinose korištenjem krivotvorenih dokumenata,
  3. kontinuirano uskraćuje doprinose i pribavlja netočne, krivotvorene ili falsificirane isprave od trećih osoba koje ih komercijalno nude radi prikriivanja stvarnih radnih odnosa,
  4. djeluje kao član skupine organizirane za kontinuirano zadržavanje doprinosa i koja vodi netočne, krivotvorene ili falsificirane evidencije kako bi prikriila stvarno zaposlenje, ili
  5. iskorištavanje pomoći bilo kojeg javnog službenika koji zlorabi svoju ovlast ili položaj.
- (5) Naručitelj kućnog radnika, kućnog obrtnika ili s njima izjednačene osobe u smislu Zakona o kućnoj radinosti, kao i posrednik izjednačeni su s poslodavcem.
- (6) U slučajevima iz stavka 1. i 2., sud može odustati od kazne iz ove odredbe ako poslodavac najkasnije do roka ili odmah nakon toga pisanim putem obavijesti Agenciju za naplatu o
1. iznos zadržanih doprinosa i
  2. objašnjava zašto plaćanje na vrijeme nije moguće, iako je uložio ozbiljne napore da to učini.
- Ako su ispunjeni uvjeti iz rečenice 1. i naknadno uplaćeni doprinosi u odgovarajućem roku koji odredi agencija za naplatu, počinitelj se neće kazniti u tom pogledu. U slučajevima iz stavka 3. odgovarajuće se primjenjuju rečenice 1. i 2.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Presuda Županijskog suda u Puli-Pola, Poslovni broj Kž-247/13-5 od 11. listopada 2013.

<sup>22</sup> Konačni prijedlog, op cit. u bilj. 16, str. 188.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Njemački Kazneni zakon, <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/> (03.05.2023.).

### 3. ANALIZA ČLANKA 266a NJEMAČKOG KAZNENOG ZAKONA ( StGBa)

Članak 266a već na izgled sadržava puno više odredbi nego hrvatska odredba u čl. 132., pa se preliminarno može zaključiti da je njemački pristup puno detaljniji i pokriva veće područje. Njemački članak velikog je opsega i sadržava šest stavaka. Djelo iz st. 1. počinio je poslodavac koji, neovisno o tome je li radniku isplatio plaću, tijelu nadležnom za prikupljanje doprinosa uskrati uplatu doprinosa za socijalno osiguranje. Za razliku od hrvatskog članka, ovdje se točno navodi da povredu može počiniti poslodavac i ne ostavlja se pravna praznina i mogućnost kalkuriranja tko može biti odgovoran za kazneno djelo. Ovdje je naglašena i primarna ideja donošenja ove regulacije, spominje se zaštita vrijednosti „zajednica solidarnosti“ (Beitragsaufkommender Solidargemeinschaft) što znači da kazneno odgovara svatko tko nije uplatio socijalne doprinose, bilo za mirovinsko ili zdravstveno osiguranje ili poticaje za zapošljavanje. Druga je bitna razlika da u njemačkom članku odmah napominju kako je nevažno je li poslodavac uplatio plaću ili nije, ključni je element stavljen na doprinose. I u hrvatskom sustavu postoji tzv. zajednica solidarnosti, pa se tako prvi stup mirovinskog osiguranja naziva stupom međugeneracijske solidarnosti jer osobe koje rade izdvajaju doprinose za mirovinsko osiguranje, a iz tih se doprinosa isplaćuje mirovina sadašnjim korisnicima prava na mirovinu. No isplaćivanje doprinosa kod nas je uređeno Zakonom o mirovinskom osiguranju, tako da nismo uzeli regulaciju kojom su Nijemci kazneno sankcionirali povredu uplate doprinosa. Naš zakonodavac se prije svega bazirao na neisplatu plaće radniku. Iz toga se nazire da naše kazneno djelo neisplate plaće štiti financijska prava radnika i pruža zaštitu pojedincu-radniku, dok njemačka inkriminacija štiti solidarnost čitave zajednice i opstojnost mirovinskog i zdravstvenog sustava kroz uplaćivanje doprinosa, pa se time čuvaju državni interesi

U tom duhu nadovezuje se i idući stavak njemačkog zakona koji se opet odnosi na socijalne doprinose, ali se sada navodi da je kazneno odgovoran poslodavac koji daje netočne ili falsificirane podatke zbog kojih se ne uplaćuju socijalni doprinosi, ne vezano uz to isplaćuje li se plaća. Hrvatska Vlada je u svom obrazloženju rekla kako se pozvala na ovaj stavak jer je time regulirala pitanje „rada na crno“. No kada se detaljnije pogleda, hrvatski zakon sadrži samo polovični dio te odredbe, pod kazneno djelo ubrajamo samo onog koji daje podatke ili daje netočne podatke za određivanje plaće i na taj način je ne isplaćuje ili isplaćuje djelomično. Sasvim drugačiju konstataciju ima njemački članak, kod njih nije relevantno je li plaća isplaćena ili nije uslijed davanja netočnih podataka, već je li uslijed davanja netočnih podataka došlo do povrede plaćanja obveznih doprinosa. Dakle ono što primarno nedostaje u hrvatskom uređenju je pitanje uplaćivanja doprinosa, pa ako se već pozivamo na njemački uzor, valjalo bi gledati zašto su Nijemci ovo djelo kazneno inkriminirali. Nije im bilo glavno urediti pravnu situaciju kada poslodavac ne isplati plaću radniku i time povrijedi njegovo materijalno pravo, već kada ne uplaćuje doprinose u obvezni mirovinski i zdravstveni fond, i time naštetiti solidarnosti čitave zajednice i ugrozi državne interese. Upravo zbog zaštite državnih interesa prepoznata je ideja pružiti najstrožu regulaciju putem kaznenog prava.

Navedeni članak njemačkog Kaznenog zakona sastoji se od tri vrste kaznenih djela:

1. Zadržavanje doprinosa zaposleniku 266a st. 1.
2. Zadržavanje doprinosa poslodavca 266a st. 2.
3. Neisplata udjela u plaći 266a st. 3.<sup>25</sup>

Iz prethodno navedenog, može se zaključiti kako je prvo kazneno djelo ne uplaćivanje doprinosa na račun zaposlenika, zatim zadržavanje doprinosa s obzirom da poslodavac nije dostavio sve bitne podatke ili je falsificirao podatke potrebne za uplatu doprinosa te neisplata plaće trećoj osobi za račun radnika. Stavak 1. predstavlja obustavu doprinosa zaposlenika pod kaznom, bez obzira jesu li plaće isplaćene ili ne, jer je poslodavac kao jedini obveznik dužan platiti ukupan doprinos za socijalno osiguranje.<sup>26</sup> Suprotno hrvatskom uređenju, moguće je da poslodavac isplati plaću radniku, ali da pritom ne uplati sve potrebne doprinose za socijalno osiguranje pa tada nastaje prva vrsta kaznenog djela prema gornjoj klasifikaciji.

Stavak 2. u prvoj rečenici sličan je kaznenom djelu prevare jer poslodavac prešućuje da je nadležnom tijelu dao netočne ili nepotpune informacije o pravu socijalnog osiguranja.<sup>27</sup> Stavak 2. u drugoj rečenici govori o povredi dužnosti poslodavac kad ne obavijesti nadležnu Agenciju za naplatu o činjenicama relevantnim za pravo socijalnog osiguranja, ta obveza proizlazi iz Njemačkog "Pravilnika o prikupljanju i prijenosu podataka za ustanove socijalne sigurnosti" (DEUEV).<sup>28</sup> I Hrvatska ima Pravilnik o doprinosima koji uređuje način obračunavanja doprinosa, način razmjene podataka o osiguranicima i obveznicima doprinosa te uređuje sva ostala pitanja koje su predviđena Zakonom o doprinosima. Međutim, temeljna je razlika što naš Zakon o doprinosima, pa tako i Pravilnik, predviđaju provođenje prekršajnog postupka zbog povreda odredbi, dok u njemačkom Kaznenom zakonu nastaje kazneno djelo kada poslodavac ne dostavi potrebne podatke za socijalno osiguranje Agenciji za naplatu. Ovdje do kaznene odgovornosti poslodavca dolazi ukoliko činjenice uopće nije priopćio ili nije priopćio na vrijeme. Njemačka je tako objedinila brojne zakone s područja socijalne zaštite i naglašava posebnu vrijednost socijalne zajednice i solidarnosti zbog čega je povreda uplate doprinosa okarakterizirana kao najteža - kaznena povreda, sankcionirana kaznom zatvora. Ipak hrvatski zakonodavac ostao je pri tome da određene povrede poslodavca s obzirom na doprinose tretira kao prekršaj, a neisplatu plaće kao kazneno djelo. Proturječno je da se u Konačnom prijedlogu Vlada pozvala na stavak 2. njemačkog zakona kako bi spriječila „rad na crno“, no iz prethodne analize može se zaključiti da je u Hrvatskoj u Kaznenom zakonu rad na crno u čl. 132. st. 2. označen situacijom da poslodavac na temelju netočnih podataka ne isplaćuje plaću, dok se u Njemačkoj u Kaznenom zakonu čl. 266a st. 2. ne bave isplatom plaće, za njih je to čak i irelevantno, oni samo kazneno sankcioniraju kada poslodavac ne uplati doprinose i time ugrozi solidarnost zajednice.

---

<sup>25</sup> Wickel, T., Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt – ein unbekannter Straftatbestand, Zeitschrift für das Juristische Studium, br. 2, 2016, str. 192-195., [https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2016\\_2\\_991.pdf](https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2016_2_991.pdf) (06.05.2023.).

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 192.

<sup>27</sup> *Ibid.*, str. 194.

<sup>28</sup> *Ibid.*, str. 195.



Jedino gdje se direktno kazneno inkriminira neisplata plaće je u st. 3., tim se stavkom propisuje kažnjavanje poslodavca koji uskrati radniku isplatu dijela plaće koji je poslodavac dužan isplatiti trećoj osobi za račun radnika, pa ako ju ne isplati toj trećoj osobi i pritom ne obavijesti radnika o neizvršenju isplate do dana dospelosti ili izravno nakon propuštanja, kazneno odgovara. Stavak 3. pretpostavlja da poslodavac ne isplaćuje dijelove plaće te ono nije obuhvaćeno stavkom 1. i 2., te označava da je poslodavac zadržao i nije isplatio plaću i k tome nije obavijestio zaposlenika o zadržavanju. Dijelovi plaće mogu biti, naprimjer, kapitalne naknade, ovrhe ili dobrovoljne uplate socijalnom osiguranju ili mirovinskim fondovima.<sup>29</sup> Međutim, ovdje je naglašeno da nije došlo do neisplate cijele plaće, već samo nekog njenog dijela.

Stavak 4. govori o osobito teškim slučajevima. Misli se na situacije kada počinitelj subjektivno iz grubog koristoljublja i objektivno uskraćuje doprinose u velikoj mjeri, a o velikoj mjeri se govori kada počinitelj naštetiti više od iznosa obične štete.<sup>30</sup> Usporedno s tim, hrvatski zakonodavac ne poznaje teške oblike. Naša odredba ne propisuje kvalificirani oblik kaznenog djela iz kojeg bi proizlazila teža kazna za poslodavca koji ne isplati plaću ili dio plaće u bruto iznosu za veći broj radnika ili radnicima ne isplaćuje cijelu u bruto iznosu ili dio plaće u bruto iznosu u dužem vremenskom periodu.<sup>31</sup> Iz toga se može zaključiti da je jednako kazneno odgovoran poslodavac koji nije isplatio jednu ili deset plaća s obzirom da u hrvatskom zakonu ne postoje uvjeti po kojima bi mogli kvalificirati povredu, dok je uvriježeno mišljenje kako je dovoljno da se ne isplati jedna plaća i time dolazi do kaznenog djela.

Stavak 6. naziva se "zlatni most" prema zakonitosti i samootkrivanju u kaznenom poreznom pravu.<sup>32</sup> Naime ovdje se govori o mogućnosti da se poslodavac sam prijavi, odnosno pisanim putem obavijesti kako nije uplatio doprinose i istovremeno navede razloge zbog kojih to nije učinio, iako je uložio sve napore. Ovo oslobođenje od kaznene odgovornosti moguće je samo u slučajevima *omissio libera in causa*.<sup>33</sup> U kaznenom pravu to znači da postoji samoskrivljena neubrojivost. Govorimo o slučajevima odgovornosti za radnje kojima je počinitelj ostvario kazneno djelo u neubrojivu stanju jer nije bio u mogućnosti shvatiti značenje svojega postupka u koji se sam doveo svojom krivnjom ili u slučaju nehaja ako je svjestan da može počinuti djelo, ali lakomisleno smatra da se to neće dogoditi ili da će to moći spriječiti. Ovdje možemo govoriti o situaciji kada je poslodavac npr. svojim rizičnim poslovanjem doveo do nesolventnosti svoje poduzeće, a nije bio svjestan rizika da će takvim poslovanje upotpunosti ugroziti izvršavanje svih svojih obaveza, uključujući plaćanje doprinosa.

Prethodno je navedeno da se u njemačkom uređenju konkretno navodi da povredu može učiniti samo poslodavac, a da je u hrvatskom zakonu to ostalo neodređeno. No ovdje u

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, str. 10.

<sup>31</sup> Škrtić, D., *Kazneno djelo neisplate plaće*, U: Kirin, S. (ur.)7. Međunarodni stručno-znanstveni skup "Zaštita na radu i zaštita zdravlja" ZBORNIK RADOVA, 2018, str. 9.

<sup>32</sup> Wickel, op.cit. u bilj. 25, str. 10.

<sup>33</sup> *Ibid.*

zakonu njemački zakonodavac ne daje pravnu definicija što ubrajamo pod pojam poslodavca, umjesto toga, treba gledati sudsku praksu i literatura Vrhovnog suda.<sup>34</sup> Izrađena je definicija prema kojoj je poslodavac onaj tko je sa zaposlenikom sklopio ugovor o radu kod kojeg se s jedne strane može zahtijevati radni učinak, a s druge strane isplata plaće.<sup>35</sup> Iz teksta je vidljivo da to kazneno djelo sadrži sljedeće elemente: počinitelj može biti poslodavac ili isključivo osobe navedene u stavku 5.; naručitelj kućnog majstora ili posrednik s njim izjednačen.<sup>36</sup> Također, Njemački zakonodavac u svom Zakonu o trgovačkim društvima određuje koga se sve smatra obveznikom plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje: poslodavac u smislu članka 266a je naprimjer direktor, upravni odbor, pravna udruga.<sup>37</sup> Dapače, poznaju i pojam zamjenske odgovornosti, pa ako tko od vlasnika poduzeća preuzme upravljanje ili ako općenito postoji osoba koja je ovlaštena upravljati poduzećem u cijelosti ili djelomično, i ona je kazneno odgovorna ako se ne uplate doprinosi.<sup>38</sup>

Iz prethodno izloženog vidi se da njemački Kazneni zakon samo u trećem stavku inkriminira neisplatu plaće i to trećem radniku, a nikako ne na način koji se koristi u hrvatskom Kaznenom zkonu. U Njemačkoj se redovita i pravovremena isplata plaće osigurava odredbama radnog te stečajnog prava.<sup>39</sup> Zakonom o radnim sudovima (*Arbeitsgerichtsgesetz*) uređen je postupak pred specijaliziranim radnim sudovima, pred kojima se rješavaju građanskopravni sporovi između radnika i poslodavaca.<sup>40</sup> U tom postupku omogućena je brza i učinkovita naplata radnikove novčane tražbine prema poslodavcu, s time da radniku pripadaju zatezne kamate za svaki dan zakašnjenja s isplatom plaće te naknada eventualne štete nastale kašnjenjem.<sup>41</sup> Dakle, neisplata plaće posve je drugačije uređena u Hrvatskoj jer se implicira da će radnik u slučaju neisplate plaće morat pokrenut kazneni postupak protiv poslodavca, dok će radnik u Njemačkoj morat pokrenut građanski spor protiv poslodavca.

U obrazloženju Njemačkog zakonodavca zašto je u njihov Kazneni zakon u članku 266a unesena odredba o zadržavanju i pronevjeri plaće prvo se spominje kako je bio cilj spriječiti kriminal „bijelih ovratnika“.<sup>42</sup> Taj kriminal predstavlja poduzetnike, vlasnike korporacija i visoko pozicionirane zaposlenike koji nastoje ostvariti osobnu korist na štetu poduzeća najčešće tako što koriste povjerljive informacije i svoj visoki položaj. Propisom donesenim u stavku 1. zakonodavac je objedinio nekoliko tadašnjih propisa iz Zakona o obustavi doprinosa

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, str. 2.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Wittig, P., *Die Strafbarkeit der Beihilfe zum Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt gem. § 266a Abs. 1, 27 StGB*, Zeitschrift für das Juristische Studium, br.10, 2016, str. 704., [https://www.zis-online.com/dat/artikel/2016\\_10\\_1055.pdf](https://www.zis-online.com/dat/artikel/2016_10_1055.pdf) (06.05.2023.).

<sup>37</sup> *Ibid.*, str. 704.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Grozdanić, V.; Škorić, M.; i Martinović, I., 'KAZNENOPRAVNA ZAŠTITA RADNIKA PREMA ODREDBAMA NOVOG KAZNELOG ZAKONA', Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, sv.19, br.2, 2012, str. 487.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Deutscher Bundestag, *Zum Straftatbestand des Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen*, str. 4., <https://www.bundestag.de/resource/blob/483608/4dd4aeb4119b7a09442065d8a9b65d46/WD-7-147-16-pdf-data.pdf> (10.05.2023.).

za socijalno osiguranje.<sup>43</sup> Kaznena odgovornost u čl. 266a stavak 1. odnosi se na neplaćanje koje je predviđeno i u njemačkom Socijalnom zakoniku u čl. 28e stavaku 1. (*SGB IV*)<sup>44</sup> od strane poslodavca kao obveznika koji mora uplatiti doprinose za socijalno osiguranje, zdravstveno, mirovinsko i za poticanje za zapošljavanja. Dakle, primarno je člankom o neisplati i pronevjeri plaće bila regulirana uplata doprinosa iz socijalnog osiguranja, a ne kao što se u našem zakonu cilja isključivo na neisplatu plaće bez spominjanja socijalnih doprinosa. Uskraćivanjem doprinosa, prihod bi ugrozio socijalnu sigurnost i u konačnici naštetio solidarnosti osiguranika.<sup>45</sup>

Stavak 1. i 2. štite prema prevladavajućem mišljenju imovinske interese ustanove socijalne sigurnosti kao i funkcionalnosti socijalnog osiguranja, ali ne i imovinu radnika, jedino stavak 3. štiti isključivo financijske interese zaposlenika.<sup>46</sup> Dakle, kada gledamo koja se vrijednost štiti ovim Kaznenim zakonom, jasno je da se štiti socijalna sigurnost i solidarnost zbog neuplaćivanja doprinosa, nije primarno zaštićena imovina radnika kao što je to učinio hrvatski zakonodavac. Može se zaključiti da je namjera njemačkog zakonodavca primarno urediti neisplatu socijalnih doprinosa, ali hrvatski zakonodavac se baš suprotno isključivo veže na neisplatu plaće.

Kao što je prethodno navedeno u Konačnom prijedlogu, neisplata plaće regulirana je po uzoru na stavak 3. čl. 266a njemačkog zakona, no zašto su kao uzor izostavljena prva dva stavka koji se tiču doprinosa. Naime, kod nas su doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje uređeni Zakonom o doprinosima. U tom zakonu, u čl. 249. predviđena je prekršajna odgovornost i novčana kazna za poslodavca koji ne obračuna ili ne uplati doprinose radniku na osnovu radnog odnosa.<sup>47</sup>

Sada se valja upitat, zbog čega je zakonodavac izdvojio ovo kazneno djelo kao samostalno i kakvo je bilo javno mnijenje prilikom nove, drugačije regulacije. Kao protutežu treba analizirati Očitovanje i izdvojeno mišljenje Hrvatske udruge poslodavaca<sup>48</sup> (dalje u tekstu HUP) i Izdvojeno mišljenje sindikalnih središnjica<sup>49</sup> (dalje u tekstu Sindikati), jer je za očekivati kako su poslodavci negodovali zbog mogućnosti da se njihovo ponašanje zbog neisplate plaće dodatno inkriminira, dok su s druge strane Sindikati zahtijevali pooštrenje mjera. HUP je smatrao kako je radni odnos ugovorni odnos, radi čijeg se neispunjenja ne može određivati kazna zatvora. U svom Očitovanju posebno su se obrušili na stavak 1. koji je predložio zakonodavac te su stavili svoj prijedlog koji je glasio „*Tko ne isplaćuje plaće s ciljem pribavljanja protupravne imovinske koristi sebi ili drugome ili tko ne izvrši sudsku odluku u vezi s tim pravom, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine*“.<sup>50</sup> Dakle ključna

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*, str. 5.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Wickel, op. cit. u bilj. 25, str. 1.

<sup>47</sup> Zakon o doprinosima, Narodne novine 84/08., 152/08., 94/09., 18/11., 22/12., 144/12., 148/13., 41/14., 143/14., 115/16., 106/18., 33/23.

<sup>48</sup> Izdvojeno mišljenje Hrvatske udruge poslodavaca i Sindikalnih središnjica, <http://gsv.socijalno-partnerstvo.hr/wp-content/uploads/2015/06/Mis%CC%8Cljenje-Povjerenstva-Konac%CC%8Cni-prijedlog-Kaznenog-zakona.pdf> (13.04.2023.).

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*, str. 2.

razlika u odnosu na zakonodavca jest da bi se kaznom zatvora trebao kazniti samo poslodavac koji namjerno nije isplatio plaću, s ciljem pribavljanja protupravne koristi ili zbog neizvršavanja sudske presude, dok se zakonodavac držao opće forme-tko ne isplati plaću, kaznit će se. HUP je dakle zauzeo stav da se kaznom zatvora može kazniti samo poslodavac koji čini najtežu povredu, jer su nadalje u svom prijedlogu stavili kako važeće hrvatsko zakonodavstvo već poznaje druge oblike sankcija u slučaju neisplate plaće. Kao što je ranije spomenuto, ugovor o radu je ugovorni odnos kao i svaki drugi te se uslijed njegova neispunjavanja on može otkazati, a HUP je naveo kako se obračun plaća smatra ovršnom ispravom pa radnik na temelju toga može pokrenuti ovršni postupak, može se organizirati štrajk, pokrenuti stečajni postupak ili poslodavca prijaviti inspekciji rada.<sup>51</sup> Iz svega navedenog HUP je smatrao kako je ovo kazneno djelo prestrogo, pogotovo što se tiče sankcije zatvora.

S druge strane Sindikati u svom Očitovanju zahtijevaju da se stavak 3. koji govori o nemogućnosti raspolaganja financijskim sredstvima ili nedostatku financijski sredstava na računu poslodavca briše, također da se mora obrisati i stavak 4. koji predviđa oslobođenje od kazne ako poslodavac naknadno uplati zaostale plaće. Zahtjev za brisanjem temelji se na ideji kako su ta dva stavka u suprotnosti sa prvim temeljnim, odnosno da eventualni izuzetci koji su navedeni u stavku 3. i 4. idu za tim da otežaju kaznenopravnu zaštitu. „*Sama činjenica da poslodavac radniku za obavljeni rad ne isplati dio ili cijelu plaću predstavlja neuredno i nesavjesno gospodarenje, a to smatramo dovoljnim za ostvarenje bića ovog kaznenog djela*“<sup>52</sup> Dakle Sindikati su ovdje poprilično striktno tumačili neisplatu plaće, kako postoji primarna potreba kazniti poslodavca kad god on ne isplati plaću, te da se ne smiju dopuštati izuzetci. Za njih je ključno da je došlo do povrede neisplate plaće, te ne vide opravdan razlog zašto bi se štitio poslodavac koji je uredno i savjesno poslovao i gospodario, kada način poslovanja ionako nije u rukama radnika. Radnik ni na koji način ne može utjecati na uspjeh i rangiranje poslodavca, već se sam poslodavac mora izboriti za svoju financijsku situaciju. Sindikati kažu kako je nerealno zaključiti da nije ostvareno biće kaznenog djela ukoliko poslodavac nije financijski sposoban ili ako naknadno uplati zaostale plaće, za njih je potpuno legitimna činjenica da plaća nije isplaćena radniku i da je za to kriv poslodavac koji mora kazneno odgovarati. Njihov strah je potkrijepljen tadašnjom situacijom u hrvatskom društvu gdje su radnici vrlo često ostajali bez plaće, a poslodavci propadali. U prilog tomu ide i lista Porezne uprave iz 2011. godine<sup>53</sup>, u kojoj je navedeno čak 5945 poslodavca koji najmanje tri mjeseca radnicima nisu isplatili plaću. Zbog toga je bio opravdan strah Sindikata da će se zbog mogućnosti pozivanja na nedostatak financijskih sredstava brojni poslodavci osloboditi kaznene odgovornosti. S druge strane ako primijenimo mišljenje HUP-a svi ovi radnici mogli su raskinuti ugovorni odnos, provesti ovrhu, pokrenuti stečaj i/ili prijaviti Inspekciji rada.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, str. 6.

<sup>53</sup> Popis pravnih osoba koje ne isplaćuju plaću 2011.god.,

[https://www.poreznauprava.hr/Dokumenti%20vijesti/Popis%20poslodavaca%20koji%20ne%20ispla%C4%87uju%20place\\_PRAVNE%20OSOBE.pdf](https://www.poreznauprava.hr/Dokumenti%20vijesti/Popis%20poslodavaca%20koji%20ne%20ispla%C4%87uju%20place_PRAVNE%20OSOBE.pdf) (14.04.2023.).

## 4. EMPIRIJSKA ANALIZA

Kao što su ranije u radu analizirane novele Kazenog zakona, do 2011. u Kaznenom zakonu je postojalo kazneno djelo pod čl. 114. pravo na zaradu, tako da je ovdje analizirano Izvješće državnog odvjetništva za 2011. <sup>54</sup> godinu koje pojedinačno prikazuje u kojoj mjeri su za koja kaznena djela podnesene prijave i kada su one odbačene. Odbačeno je 177 prijava i to u većini slučajeva zbog povrede prava na zaradu. Prema izvješćima, to su većinom slučajevi u kojima je utvrđeno da su poslodavci podnositeljima u prijavljenom razdoblju obračunavali plaće, a do isplata nije došlo uslijed objektivnih razloga - insolventnosti, blokade računa poslodavca. Kako se ovo kazneno djelo može počinuti samo s namjerom, prema ustaljenoj sudskoj praksi u slučajevima kada je žiro-račun tvrtke već bio u blokadi i nije bilo objektivne mogućnosti za isplatu, donose se oslobađajuće presude, jer prema praksi u slučaju kada nema sredstava samim time nema niti namjere za neisplatu plaće. <sup>55</sup> Dakle, sukladno odredbi tog starijeg članka 114. i načina uređenja prava na zaradu, do kaznenog djela neće doći ukoliko poslodavac nije u financijskoj mogućnosti isplatiti plaću.

Tako DORH i navodi da su prijave odbačene jer je poslodavac najčešće bio u blokadi ili stečaju. Novim Kaznenim zakonom je ovo djelo izmijenjeno, ali i dalje u slučajevima kada postoji objektivna nemogućnost isplate plaće zbog blokade žiro-računa ili općenito zbog toga što pravna osoba nema sredstava, neće se raditi o kaznenom djelu. U svim takvim slučajevima na kraju kao jedina mogućnost ostaje pokretanje stečajnog postupka. <sup>56</sup> Ali i ovdje se ističe problematika porasta broja prijava za kazneno djelo gospodarske prijevare koje je i najbrojnije djelo, također su u porastu porezne utaje i zlouporabe u gospodarstvu. Tako da valja razgraničiti je li moguće da se uslijed gospodarske prijevare poslodavac doveo do insolventnosti, pa namjerno izazvao stečaj. U tom slučaju najduže traje i najteže je dokazivanje.

Nekoliko godina kasnije, zbog počinjenja kaznenih djela protiv radnog odnosa i socijalnog osiguranja u 2015. zaprimljene su ukupno 384 kaznene prijave protiv fizičkih osoba što u odnosu na 2014., kada je zaprimljeno 269 prijava za ova kaznena djela, predstavlja porast od 70,41%, pri čemu je razumljiv porast prijava za kazneno djelo neisplate plaća iz članka 132. Kaznenog zakona. <sup>57</sup> Kako glava XII. Kaznenog zakona obuhvaća povredu prava na rad, zlostavljanje na radu, neisplatu plaće, povredu prava iz socijalnog osiguranja i protuzakonito zapošljavanje zabilježen je najveći broj kaznenih prijava za neisplatu plaće. Naime od svih kaznenih djela iz glave XII. čak 75% , odnosno 275 pojedinačnih prijava čini prijavu za neisplatu plaće. Podatak koji je ovdje važno istaknuti kako je od tog broja čak 179 prijava odbačeno upravo zbog čl. 132. st. 3. kada ne postoji kazneno djelo ukoliko je neisplata plaća posljedica objektivne nemogućnosti raspolaganja

---

<sup>54</sup> Izvješće o radu državnih odvjetništava za 2011., str. 36., <https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2012-06/izvjescedorh2011konacno.pdf> (15.04.2023.).

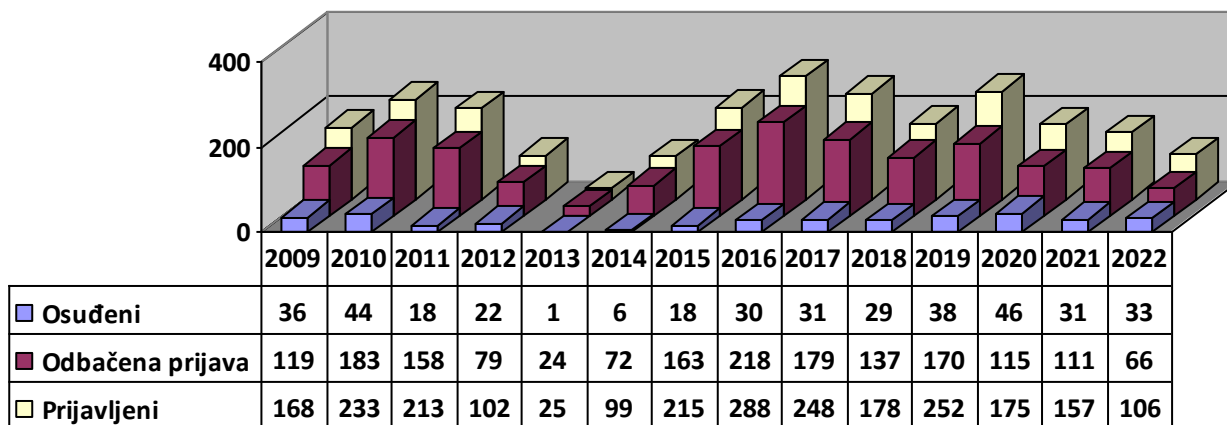
<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Izvješće o radu državnih odvjetništava za 2015., str. 63., <https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2016-04/izvjescedorh2015hrv.pdf> (15.04.2023.).

financijskim sredstvima na računu poslodavca ili zbog nedostatka financijskih sredstava na računu poslodavaca koji nisu nastali s ciljem izbjegavanja isplate plaće.

**Graf 1.** Prikaz broja *kaznenih* prijava punoljetnih počinitelja za čl. 114. KZ 97 i za čl. 132. KZ 11, broj odbačenih prijava i osuđenih osoba u Hrvatskoj (od 2009. do 2022. godine) <sup>58</sup>



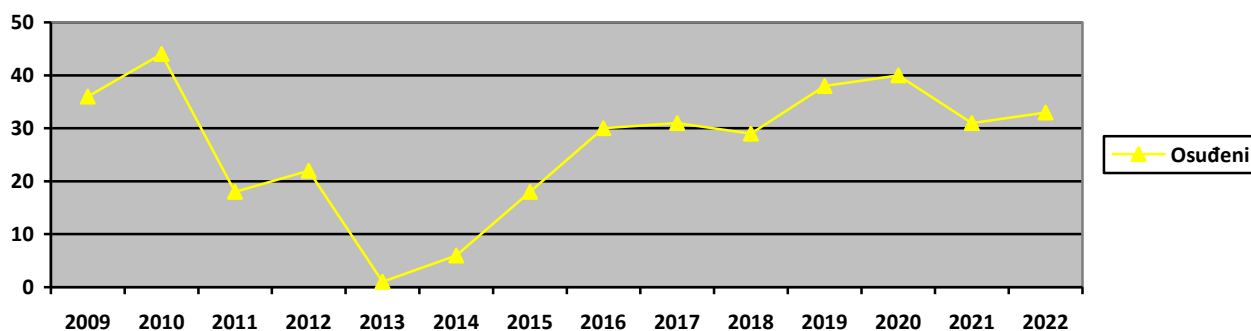
Prema podacima Državnog zavoda za statistiku <sup>59</sup>, iz Grafa 1. se vidi kako je kroz čitavo razdoblje visok broj prijava u odnosu na konačan broj osuđenih osoba. Većina prijava bude odbačena. Najmanje slučajeva zabilježeno je 2013. i 2014. godine, očito zbog stupanja na snagu novog Kaznenog zakona, pa je i potencijalnim prijaviteljima trebalo razdoblje prilagodbe i upoznavanja s pravnim mogućnostima. Iz priloženog se vidi kako vrlo mali broj prijava bude realizirano, odnosno vrlo mali broj prijavljenih bude i osuđeno. Također, unazad tri godine zabilježen je pad broja prijava, no ipak sa smanjenim brojem prijava i dalje se održava prosjek od 30-ak osuđenih godišnje. Iako postoji tendencija opadanja broja prijava, bilo bi za očekivati da će se smanjiti i broj osuđenih osoba, međutim broj osuđenih je približno jednak kao i proteklih godina. Ovdje ostaje upitan razlog smanjenja broja prijava, je li zaista došlo do smanjenja broja počinitelja tog kaznenog djela pa je zakonska regulativa uspješno djelovala na generalnu prevenciju ili dolazi do sklonosti ne prijavljivanja zbog velikog broja odbačaja naime, u prosjeku oko 70 % kaznenih prijava bude odbačeno.

<sup>58</sup>Državni zavod za statistiku, Počinitelji kaznenih djela 2009. - 2019., <https://podaci.dzs.hr/hr/arhiva/kazneno-pravosude-i-socijalna-zastita-metodologija-esspros/punoljetni-pocinitelji-kaznenih-djela-prijave-optuzbe-i-osude/> (13.05.2023.).

Državni zavod za statistiku, PC-Axis baza podataka za 2020., 2021. i 2022., <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/pravosude-i-socijalna-zastita/> (13.05.2023.).

<sup>59</sup> Napomena: Prema podacima Državnog zavoda za statistiku od 2013. god. posebno se prikazuju prijave, odbacivanje prijava i osude po čl. 132. st. 1. i po st. 2., no kako je po st. 2. godišnje u prosjeku oko 10-ak prijava radi preglednosti sve je zbrojeno i istaknuto kao jedinstvena povreda čl. 132. KZ 11

**Graf 2.** Prikaz broja osuđenih punoljetnih počinitelja iz čl. 114. KZ97 i za čl. 132. KZ 11 u Hrvatskoj (od 2009. do 2022. godine)



Graf 2. prikazuje broj osuđenih punoljetnih počinitelja, donošenjem nove regulacije nije drastično promijenjen broj osoba koje su krive za neisplatu plaće. 2013. na snagu je stupio Kazneni zakon koji je uveo čl. 132., do tada su postojale Povrede prava na rad i drugih prava i to sve u čl. 114. KZ 97 koje je između ostalog uključivalo pravo na zaradu. 2013. godine osuđena je samo jedna osoba, ali i općenito od svih godina, tada je i najmanje osoba prijavljeno, svega 20-ak što se može opravdati stupanjem na snagu nove regulacije koja je vjerojatno većini bila nepoznata. Postupno se narednih godina povećavao broj osuđenih, ali i dalje je prosjek oko 30-ak osoba. Može se zaključiti da novom regulacijom nije drastično smanjen/povećan osuđenih osoba.

Iz grafa 1. je evidentno da je 2009. i 2019. godine okvirno isti broj osuđenih osoba što pokazuje da formiranje novog kaznenog djela u čl. 132. nije utjecalo na generalnu prevenciju, ako uopće možemo u tom pogledu isključiti promijene u segmentu povećanja ili smanjenja tamne brojke te polazimo od nepromijenjene (ne)sklonosti prijavljivanja samog kaznenog djela.

Prema najnovijim podacim Državnog zavoda za statistiku u 2020., 2021. i 2022. nije došlo do drastičnih promjena u broju osuđenih osoba za kazneno djelo neisplate plaće. U 2020. prijavljene su 175 osobe, a istodobno je za povredu čl. 132. st. 1 osuđeno 45, a za povredu st. 2. osuđena jedna osoba.<sup>60</sup> U 2021. prijavljeno je 152 osobe, za povredu čl. 132. st. 1. osuđeno je 30, a za st. 2. 1 osoba.<sup>61</sup> U 2022. prijavljeno je 106 osoba, za povredu čl. 132. st. 1. osuđeno je 32, a za st. 2. 1 osoba.<sup>62</sup> Ovdje je značajno istaknuta razlika da se u 2022. skoro za duplo smanjio broj prijavljenih, ali je broj osuđenih ostao u prosjeku prethodnih godina.

<sup>60</sup> Državni zavod za statistiku, Počinitelji kaznenih djela 2020. i 2021., [https://web.dzs.hr/PXWeb/Selection.aspx?px\\_path=Pravosudje\\_\\_kaznena\\_\\_punoljetni&px\\_tableid=T0101\\_2020.px&px\\_language=hr&px\\_db=Pravosudje&rxid=d5e826c7-0fbf-41e0-807e-edf5de47d5f0](https://web.dzs.hr/PXWeb/Selection.aspx?px_path=Pravosudje__kaznena__punoljetni&px_tableid=T0101_2020.px&px_language=hr&px_db=Pravosudje&rxid=d5e826c7-0fbf-41e0-807e-edf5de47d5f0) (13.05.2023.).

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Državni zavod za statistiku, Počinitelji kaznenih djela 2022., [https://web.dzs.hr/PXWeb/Table.aspx?layout=tableViewLayout1&px\\_tableid=T0101\\_2022.px&px\\_path=Pravosudje\\_\\_kaznena\\_\\_punoljetni&px\\_language=hr&px\\_db=Pravosudje&rxid=d5e826c7-0fbf-41e0-807e-edf5de47d5f0](https://web.dzs.hr/PXWeb/Table.aspx?layout=tableViewLayout1&px_tableid=T0101_2022.px&px_path=Pravosudje__kaznena__punoljetni&px_language=hr&px_db=Pravosudje&rxid=d5e826c7-0fbf-41e0-807e-edf5de47d5f0) (13.05.2023.).

Kaznene sankcije koje su određene tom manjem broju osuđenih u 2020., 2021. i 2022. godini su gotovo u svim slučajevima uvjetne osude, eventualno novčane kazna, dok je samo jedna osoba osuđena a oslobođena kazne.<sup>63</sup> Ipak, iako se rijetko, gotovo nikako ne izriče kazna zatvora od tri godine, treba gledati i između redaka, time je zakonodavac ipak omogućio da sud može izreći i novčanu kaznu jer je Kaznenim zakonom moguće da u slučaju propisane kazne zatvora do tri godine sud zamijeni tu kaznu novčanom.

I dalje je vidljiv trend velikog broja odbačenih prijava, a kao što je u izvješću DORH-a<sup>64</sup> obrazloženo najveći broj prijava se odbacuje zbog mogućnosti koju predviđa čl. 132. st. 3. da do kaznenog djela neće doći ukoliko je do neisplate plaće došlo zbog nemogućnosti raspolaganja financijskim sredstvima na računu poslodavca (blokada) ili nedostatka financijski sredstava na računu poslodavca koji nisu nastali s ciljem izbjegavanja isplate plaće.

## 5. ZAKLJUČAK

Možemo zaključiti kako je u novom Kaznenom zakonu kazneno djelo neisplate plaće sadržajno puno određenije u odnosu na ranije uređenje, ali se čini kako nije puno doprinijelo zaštiti radnika. Kada gledamo koja se vrijednost štiti kaznenom odredbom neisplate plaće prije svega je to materijalno pravo radnika, ali istovremeno se na važnosti daje i materijalnom stanju poslodavca. Zanimljivo je kako se zakonodavac ugledao na njemačko rješenje iako se tamošnjom kaznenom inkriminacijom štiti suštinski sasvim druga ustavna vrijednost negoli našom kaznenom inkriminacijom. To u konačnici može dovesti u pitanje smislenost i primjerenost takvog normativnog uzora, a ujedno moguće i objašnjava zašto se zakonodavac odlučio samo parcijalno preuzeti njemačko rješenje.

Ukoliko poslodavac nema dovoljno sredstava on se može osloboditi kaznene odgovornosti pa se iz svega može izvest da je pod određenim uvjetima poslodavac u povoljnijem položaju i da je nedostatak njegovih financijski sredstava ključan za utvrđivanje je li ostvareno kazneno djelo. Iako je i u starijim Kaznenim zakonima uređeno pitanje prava na zaradu/ plaće i ostalih primanja, doduše nabrojana su sve moguće povrede vezane uz pravo na rad u jednom članku, očigledno je zakonodavac prepoznao potrebu da zasebno inkriminira samo povredu neisplate plaće kroz KZ 11, pritom je stvorio posebno/preimenovano kazneno djelo pri čemu je opseg inkriminacije zapravo sužen u odnosu na prethodne inkriminacije.

Gledajući razdoblja od 2009. do 2013. godine u prosjeku je bilo osuđeno oko 30-ak osoba, ali za povredu čl. 114. KZ 97, što znači da su te osobe mogle biti osuđene za povrede prava na rad, slobodu rada, slobodni izbor zvanja ili zaposlenja, dostupnost radnog mjesta i dužnosti svakome pod jednakim uvjetima, pravo na zaradu, zakonom određeno radno vrijeme

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Izvješće o radu državnih odvjetništava 2011., op.cit. u bilj. 54, str. 36.



i odmor, prava iz socijalnog ili mirovinskog osiguranja, prava na posebnu zaštitu određenih skupina radnika, prava iz nezaposlenosti, prava u svezi s porodom, materinstvom i njegom djece. Novijom regulacijom KZ 11 koji je stupio na snagu 2013. pa sve do danas opseg inkriminacije je zapravo sužen, on regulira samo neisplatu plaće, onda se i broj osuđenih osoba trebao (makar malo) smanjiti. Međutim, prosjek osuđenih je i dalje oko 30-ak osoba pa možemo govoriti o porastu broja osuđenih, jer ih ima više iako je inkriminacija sužena.

Analizirajući tako promjene u kriminološkom aspektu može se zaključiti da se stvaranjem nove i zasebne inkriminacije povećao broj osuđenih međutim, treba biti oprezan s obzirom na jako male realne brojeve. Razumno je za očekivati da se radnici ne žele upustiti u kazneni progon pa brojni poslodavci prođu nekažnjeno, a s druge strane radnicima su na raspolaganju i drugi načini ostvarivanja novčanih potraživanja. Općenito, za ovo kazneno djelo je vrlo mali broj osuđenih, radi se o izuzetno rijetkoj pojavi kada gledamo službene statistike, pa ostaje otvoreno je li to posljedica tamne brojke ili doista vrlo niska incidencija samog fenomena neisplate plaće.

Dovoljno je pogledati statističke podatke i vidjeti koliko je mali broj osuđenih za kazneno djelo neisplate plaće u odnosu na broj prijavljenih. Glavni razlog zbog kojeg se odbacuju prijave je predviđena odredba u zakonu koja govori da kaznenog djela nemam kada poslodavac nema financijskih sredstava. Dakle, neće biti riječ o kaznenom djelu u slučajevima kada postoji objektivna nemogućnost isplate plaće zbog blokade žiroračuna ili općenito zbog toga što pravna osoba nema sredstava.<sup>65</sup> Budući da su poslodavci u pretežitom broju slučajeva insolventni, ne postoji ni kaznena odgovornost pa ih propisivanje takve odredbe neće potaknuti da isplaćuju plaće. Iz navedenog proizlazi da su prijave protiv poslodavaca nakon što nisu isplatili plaće zakašnjele, odnosno da bi radnici kaznenopravnu zaštitu svog prava na zaradu trebali ostvariti na drugi način.<sup>66</sup> Adekvatnije bi bilo provoditi građanski postupak ili jednostavno otkloniti zakonsku odredbu koja govori kako kaznenog djela nema uslijed financijske nesposobnosti poslodavca. Opravdanost ili, bolje rečeno, pravdanje ili opravdanje neisplate zarađene plaće radnicima za uredno obavljenu rad, razlozima poput nenaplaćenog posla, prevelikih zaduženja, nesposobnosti za plaćanje, nelikvidnosti, predstečajnih nagodbi, stečajeva i sličnih, doveli su do apsurdne situacije da radnici doslovce odgovaraju za neuspjeh na tržištu rada njihovog poslodavca.<sup>67</sup> To što je poslodavac financijski nesposoban ne umanjuje činjenicu da nije isplatio plaću svojim radnicima i zbog toga bi trebao kazneno odgovarati. Kada se radnik upozna sa podatkom da vrlo mali broj poslodavaca uopće nakon prijave bude i osuđeno, zasigurno se stvara ozračje kako je nemoguće i beskorisno započinjati kazneni postupak kada rijetki budu kažnjeni. No valjano se i zapitati kakva je pravna svrha osuditi poslodavca za kazneno djelo, odnosno što radnik time dobiva. Iako je zapriječena kazna zatvora od tri godine, rijetko gotovo uopće nitko nije osuđen na kaznu zatvora, najčešće bude riječ o uvjetnoj osudi gdje, ako poslodavac ne počini novo kazneno djelo nakon isteka roka provjeravanja, bude posve slobodan.

---

<sup>65</sup> Grozdanić, op.cit. u bilj. 39, str. 482.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Moslavac, op.cit. u bilj. 15, str. 7.

Puno razumnije bi bilo provoditi građanski postupak i postupak ovrhe. Vrlo je uspješno uređena izravna naplata od strane Fine, te bi u praksi svakom radniku najjedostavnije bilo na taj način ostvariti uplatu zaostalih plaća. Na temelju obračuna o neisplaćenju plaći provodi se izravno terećenje računa poslodavca. Za slučaj da poslodavac nije izdao obračun na radniku je mogućnost pokretanja prekršajnog postupka u kojemu se može ishoditi potreban obračun neisplaćene plaće i potom se opet obratiti Fini. Iz navedenih solucija ostaje kako provođenje kaznenog postupka nije jedino rješenje, pa postaje apstraktno zašto se na najvišoj kaznenoj razini željela inkriminirati ova pravna situacija kada je izgledno da se kroz tu razinu uopće ne treba prolaziti.

Promjena se dogodila u smislu stvaranja samostalnog kaznenog djela i predviđanja mogućnost oslobodjenja odgovornosti. Kritički gledano, svako financijsko poslovanje nosi određeni rizik, a s tim rizikom je i moguće da financijskih sredstava manjka, no trebalo bi i s druge strane postojati rizik kaznene odgovornosti ako se poslodavac dovede u takvu situaciju da svojim radnicima ne može isplatiti plaću. Ipak, takva situacija nije prepoznata u našem kaznenopravnom uređenju, iako se zakonodavac u svom Konačnom prijedlogu zakona pozivao na njemački Kazneni zakon evidentno je da takvo uređenje nije preslikano. Dapače, uočene su brojne razlike u pristupu, hrvatski zakonodavac primarno je štitio imovinske interese, dok je njemački naglasio važnost socijalne zajednice i solidarnosti koja se ostvaruje uplaćivanjem doprinosa.

U našem sustavu je predviđeno provođenje kaznenog postupka prema poslodavcu koji nije isplatio plaću, dok su Nijemci suprotno tome osnovali posebne radne sudove i samo pitanje neisplate plaće regulirali u radnom i stečajnom pravu. Promašena je teza kako smo samo preuzeli njemačko uređenje, jer su oni na najstrožoj razini regulirali odgovorne koji ne uplaćuju doprinose u obvezne fondove i tako štete zajednici, k tome su i u samim odredbama na koji se naša Vlada pozvala, naveli kako nije relevantno je li isplaćena plaća ili nije, ukoliko su namjerno izbjegavane uplate doprinosa.

Gledajući kaznenopravnu komponentu postaje upitno je li neisplatu plaće pojedincu potrebno regulirati kaznenim pravom kojim država štiti pojedine Ustavom zajamčene vrijednosti. Oslanjajući se na njemački pravni sustav mogli smo sve sporove iz radnih odnosa staviti u nadležnost građanskih sudova, dok bi se samo narušavanje državnih interesa i oštećivanje obveznih fondova socijalne sigurnosti podvrgnuli kaznenim sudovima. No ukoliko se želi zadržati postojeća kaznena regulacija, potrebno je izbaciti mogućnost oslobodjenja od odgovornosti, s obzirom da raniji hrvatski Kazneni zakoni koji su uređivali povrede radnih odnosa tu odredbu nisu imali.

Ovakva pogrešna regulacija samu odredbu o neisplati plaće dovodi do stanja suvišnosti. Gledajući statistiku, ispravnije bi i efikasnije bilo da nema odredbe koja određuje mogućnost oslobodjenja od kaznene odgovornosti već da se sudu ostavi mogućnost da sam odredi je li do ostvarenja kaznenog djela došlo ili nije. Prije svega bi olakotne okolnosti bile da poslodavac nije recidivist, da se pokajao i nadoknadio štetu i sanirao sve posljedice. Sve te elemente sud ionako mora iscrpno objasniti u obrazloženju, pa ako poslodavac ili radnik nisu zadovoljni s utvrđenjem postoji li ili ne postoji kazneno djelo kao mogućnost imaju ulaganje

pravnih lijekova. Tolikim naglašavanjem uvođenja ovog kaznenog djela od 2011. godine javnosti se prezentiralo kako dolazi toliko čekana odredba koja će zaštititi sve radnike u nepovoljnom položaju, međutim od tolike buke zapravo proizlazi da nikakva promjena nije ostvarena. Radniku su mogućnosti sužene kroz rizik da će prijava protiv poslodavca biti odbačena ukoliko nije solventan, a također zakonodavac se samo odlučio regulirati isplatu plaće te niti jedno drugo primanje kao što je naknada plaće ili otpremenina.

Zbog podjela između kaznene i prekršajne odgovornosti, te brojnih zakona s područja rada i socijalnih osiguranja koji se isprepliću stvara se nesklad između prava koje radnik može ostvariti. Tako bi radnik koji nije dobio plaću, naknadu plaće i obračun o neisplati plaće mogao paralelno voditi prekršajni postupak zbog naknade plaće i ne izdavanja obračuna, potom bi mogao pokrenuti ovršni postupak za izravnu naplatu i istovremeno kazneni progon zbog neisplate plaće. Sve ide u prilog tome da radnik nema adekvatnu zaštitu, pa je i opravdan njihov strah i odbojnost da se uopće upuštaju u takve pravne zavrzlane. Ne smije se zaboraviti niti financijska empatija prema radniku koji nije primio plaću, tko bi od njega i očekivao da pokreće sve te postupke, plaća odvjetnike i sl., a sve uz potencijalan rizik da će prijava biti odbačena.

## LITERATURA

### Knjige i članci

1. Grozdanić, V.; Škorić, M.; Martinović, I., 'KAZNENOPRAVNA ZAŠTITA RADNIKA PREMA ODREDBAMA NOVOG KAZNENOG ZAKONA', Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, sv.19, br. 2, 2012, str. 473-499.
2. Horvatić, Ž.; Derenčinović, D.; Cvitanović, L., *Kazneno pravo-opći dio II, Kazneno djelo i kaznenopravne sankcije*, Zagreb, 2017.
3. Kaleb, Z., *Kazneno djelo neisplate zarade i povrede prava iz rada (de lege lata i de lege ferenda)*, Policija i sigurnost, sv. 22, br. 3, 2013, str. 435-450.
4. Moslavac, B., *Noveliranje neisplate plaće kao kaznenopravne zaštite zarade radnika*, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/noveliranje-neisplate-place-ka-kaznenopravne-zastite-zarade-radnika> (10.5.2023.).
5. Škrtić, D., *Kazneno djelo neisplate plaće*, U: Kirin, S. (ur.)7. Međunarodni stručno-znanstveni skup "Zaštita na radu i zaštita zdravlja" ZBORNİK RADOVA, 2018, str. 844-855.
6. Wickel, T., *Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt – ein unbekannter Straftatbestand*, Zeitschrift für das Juristische Studium, br. 2, 2016, str.189-199. [https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2016\\_2\\_991.pdf](https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2016_2_991.pdf) (06.05.2023.).
7. Wittig, P., *Die Strafbarkeit der Beihilfe zum Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt gem. § 266a Abs. 1, 27 StGB*, Zeitschrift für das Juristische Studium, br.10, 2016, str. 700-706. [https://www.zis-online.com/dat/artikel/2016\\_10\\_1055.pdf](https://www.zis-online.com/dat/artikel/2016_10_1055.pdf) (06.05.2023.).

### 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. Kazneni zakon, Narodne novine 110/97.
3. Krivični zakon Republike Hrvatske, Narodne novine 32/93., 39/93., 10/95., 16/96. i 28/96.
4. Njemački Kazneni zakon, <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/> (10.05.2023.).
5. Presuda Županijskog suda u Puli-Pola, Poslovni broj Kž-247/13-5
6. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.
7. Zakon o doprinosima, Narodne novine 84/08., 152/08., 94/09., 18/11., 22/12., 144/12., 148/13., 41/14., 143/14., 115/16., 106/18., 33/23.
8. Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine 80/13., 137/13., 98/19., 33/23.
9. Zakon o radu, Narodne novine 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22.

## Ostali izvori

1. Deutscher Bundestag, Zum Straftatbestand des Vorenthaltens von Sozialversicherungsbeiträgen § 266aStGB, <https://www.bundestag.de/resource/blob/483608/4dd4aeb4119b7a09442065d8a9b65d46/WD-7-147-16-pdf-data.pdf> (10.05.2023.).
2. Državni zavod za statistiku, Počinitelji kaznenih djela 2020., 2021. i 2022. [https://web.dzs.hr/PXWeb/Menu.aspx?px\\_db=Pravosudje&px\\_language=hr](https://web.dzs.hr/PXWeb/Menu.aspx?px_db=Pravosudje&px_language=hr) (13.05.2023.).
3. Državni zavod za statistiku, Počinitelji kaznenih djela 2009.-2019., <https://podaci.dzs.hr/hr/arhiva/kazneno-pravosude-i-socijalna-zastita-metodologija-esspros/punoljetni-pocinitelji-kaznenih-djela-prijave-optuzbe-i-osude/> (13.05.2023.).
4. Hina, Radnice Kamenskog i dalje štrajkaju gladu: Hrvatska odmah mora preuzeti odgovornost!, Nacional.hr, <https://arhiva.nacional.hr/clanak/92120/radnice-kamenskog-i-dalje-strajkaju-gladu-hrvatska-odmah-mora-preuzeti-odgovornost> (11.05.2023.).
5. Izdvojeno mišljenje Hrvatske udruge poslodavaca i Sindikalnih središnjica, <http://gsv.socijalno-partnerstvo.hr/wp-content/uploads/2015/06/Mis%CC%8Cljenje-Povjerenstva-Konac%CC%8Cni-prijedlog-Kaznenog-zakona.pdf> (13.04.2023.).
6. Izvješće o radu državnih odvjetništava za 2011., <https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2012-06/izvjescedorh2011konacno.pdf> (15.04.2023.).
7. Izvješće o radu državnih odvjetništava za 2015., <https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2016-04/izvjescedorh2015hrv.pdf> (15.04.2023.).
8. Konačni prijedlog Kaznenog zakona, [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080229/PZE\\_866.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080229/PZE_866.pdf) (01.05.2023.).
9. Popis pravnih osoba koje ne isplaćuju plaću 2011.god., [https://www.poreznauprava.hr/Dokumenti%20vijesti/Popis%20poslodavaca%20koji%20ne%20ispla%C4%87uju%20place\\_PRAVNE%20OSOBE.pdf](https://www.poreznauprava.hr/Dokumenti%20vijesti/Popis%20poslodavaca%20koji%20ne%20ispla%C4%87uju%20place_PRAVNE%20OSOBE.pdf) (14.04.2023.).
10. Vištica,S., Istražili smo koliko je poslodavaca dosad završilo u zatvoru zbog neisplata plaća, Dnevnik.hr, [https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/istrazili-smo-koliko-je-poslodavaca-dosad-završlo-u-zatvoru-zbog-neisplata-placa---468744.html](https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/istrazili-smo-koliko-je-poslodavaca-dosad-zavrсило-u-zatvoru-zbog-neisplata-placa---468744.html) (03.05.2023.).