

Marko Rašo\*

## ZAKON O PREKRŠAJIMA - BITNE NOVOSTI, PROPUSTI I POGREŠKE -

*Zakonom o prekršajima (Narodne novine, br. 88/02) ustanovljene su brojne bitne novine u odnosu prema dosadašnjem Zakonu o prekršajima, kako u materijalnopravnom tako i u postupovnom dijelu Zakona. Novi je sustav prekršajnih sankcija, osobito je sadržajno promijenjena pravna priroda zaštitnih mjera, način izvršavanja novčanih kazni, nova je postupovna pozicija branitelja u prekršajnom postupku, novina je prekršajni nalog, sankcije i pravila postupka protiv maloljetnih počinitelja prekršaja, novine su i u žalbenom postupku i izvanrednim pravnim lijekovima te prestao je postojati privredni prijestup kao kažnjiva radnja. O svim tim i drugim novinama, ali i o propustima i pogreškama Zakona bit će riječi u ovome referatu.*

### 1. UVOD

Doneseni Zakon o prekršajima (daljnje: ZOP) dio je sveukupne reforme kaznenog zakonodavstva (u širem smislu) u Republici Hrvatskoj, nastao kao izraz demokratskog opredjeljenja Republike Hrvatske da se i u prekršajnom sudovanju u Republici Hrvatskoj svim osobama protiv kojih je pokrenut prekršajni postupak garantira zaštita svih temeljnih ljudskih prava i sloboda koja se garantiraju Ustavom Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 47/01. pročišćeni tekst i 55/01 - isp., u daljnjem tekstu: Ustav RH). Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 129/00.) prekršajni su sudovi, konačno, postali sastavni dio sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj, prestali su biti specijalizirani sudovi, i to je nužno zahtijevalo uređenje materijalnih i postupovnih odredbi dosadašnjeg Zakona o prekršajima (Narodne novine, br. 2/73–33/95, dalje: ZOP/95) na nov i suvremen način radi usklađenja s najvažnijim međunarodnim odredbama i odredbama Ustava RH o zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda. Prema stanju propisa o prekršajima na dan 1. listopada 2002, kada je stupio na snagu Zakon o prekršajima, utvrđivanje prekršajne odgovornosti počinitelja prekršaja u konačnici je, uvijek, u nadležnosti sudbene vlasti jer je drugostupanjsko odlučivanje o krivnji za prekršaje u isključivoj sudskoj nadležnosti (čl. 91. toč. 1. Zakona o prekršajima).

---

\* Marko Rašo, sudac i zamjenik predsjednika Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

## **2. BITNE NOVINE**

### **a) Materijalnopravne odredbe**

Ono što se na prvi pogled glede materijalnopravnih odredbi ZOP-a može zamijetiti jest da su odredbe općeg dijela Kaznenog zakona (Narodne novine, br. 110/97 ...51/01 - dalje: KZ) bile koncepcijski uzor zakonodavcu u pristupu za izradu materijalnopravnih odredbi ZOP-a. Da je tomu tako, primjer su brojne materijalnopravne odredbe ZOP-a koje su potpuno jednake odredbama KZ-a (čl. 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 21, 22, 23. ZOP i dr.), naravno s neznatnim prilagođavanjem prirodi i svrsi prekršajnog prava. Uz prihvaćanje neizbježnosti da se u izradi materijalnopravnih odredbi ZOP-a preuzimaju i odredbe KZ-a bitno je s koliko je uspješnosti ili neuspješnosti to činjeno, a to će se vidjeti iz onoga što slijedi.

#### *Načelo krivnje*

Između temeljnih odredbi Zakona treba istaknuti načelo krivnje (članak 4) kojim se na transparentan način naznačuje i u prekršajnom pravu da nitko ne može biti prekršajno odgovoran ako nije kriv za počinjeni prekršaj, što znači da za počinjeni prekršaj odgovara samo onaj počinitelj koji je u vrijeme počinjenja bio ubrojiv te ako je postupao s jednim od oblika krivnje: namjerom ili iz nehaja (članak 19).

#### *Propisi kojima se ne mogu više propisivati prekršaji*

Bitno su reducirana člankom 7. tijela koja imaju ovlasti propisivati prekršaje i sankcije za njih. Naime više ne mogu propisivati prekršaje i prekršajne sankcije Vlada Republike Hrvatske (uredbom i drugim propisima), ministri (pravilnikom i naredbom) te ravnatelji državnih uprava (naredbama). Posljedica je toga da su s 1. listopada 2002, kada je stupio na snagu ZOP, prekršaji propisani tim propisima dekriminalizirani, a postupci za te prekršaje pokrenuti do 30. rujna 2002. primjenom pravila o povoljnijem zakonu (članak 3) imaju se obustaviti, pozivom na članak 196. st. 1. toč. 5. Takvo će opredjeljenje sasvim sigurno izazvati raspravu u stručnoj javnosti i različita mišljenja. Zasigurno je: opredjeljenje da tim propisima više nije moguće propisivati prekršaje može se označiti jednim od prvih propusta zakonodavca jer nema razumnih argumenata za takvo opredjeljenje. Ako je eventualno motiv za to bio da se prevenira olako propisivanje prekršaja mimo zakonodavne procedure, to nije dostatan argument. Radi se ipak o propisima takve razine pravne snage da se čini iracionalnim strah od olakog propisivanja prekršaja tim propisima. Osim toga, valja naglasiti: u praksi

primjena pojedinog zakona često je praćena pravedbenim propisom, (u pravilu) pravilnikom, i uvijek se pravilnik smatra sastavnim dijelom tog zakona jer se i donosi na temelju ovlaštenja iz samog zakona.

#### *Oslobođenje od kazne i tzv. zakonsko ublažavanje kazne*

Instituti oslobođenja od kazne i tzv. zakonskog ublažavanja kazne novost su prekršajnog prava. Zakon unaprijed propisuje okolnosti u kojima postupaju počinitelj prekršaja i ako su se te okolnosti ostvarile, predviđa obvezu oslobođenja od kazne odnosno mogućnost blažeg kažnjavanja počinitelja. Tako je člankom 13. st. 2. obvezno oslobođenje od kazne onog počinitelja prekršaja koji postupka u okolnostima krajnje nužde prema stavku 1. istog članka ako je pritom zlo koje počini jednako zlu koje je prijetilo. Stavkom drugim članka 14. propisuje se oslobođenje od kazne onog počinitelja prekršaja koji je postupao pod djelovanjem sile kojoj je mogao odoljeti ili je djelovao pod prijetnjom. Na neki način oslobođenje od kazne predstavlja i odredba čl. 57. kojom se zabranjuje izricanje kazne krivoj pravnoj osobi u stečaju. Ako je počinitelj prekršaja počinio prekršaj nečinjenjem, osim ako nije riječ o prekršaju koji se može počinuti samo nečinjenjem (čl. 9. st. 3), ako je prekoračio granice nužne obrane (čl. 12. st. 3), ako je prekršaj počinio u stanju smanjene ubrojivosti, a nije samoskrivljena (čl. 20. st. 3) te ako je počinio prekršaj pod okolnostima iz čl. 23. st. 2. - u svim tim slučajevima okrivljenik se može blaže kazniti (dakle nije potrebno za to utvrđivati daljnje posebno izražene olakotne okolnosti).

#### *Zabluda o obilježju prekršaja i zabluda o okolnostima koje isključuju protupravnost*

Člankom 24. propisuje se: "Nije kriv počinitelj prekršaja koji u vrijeme počinjenja nije bio svjestan nekoga njegovoga propisanog obilježja ili je pogrešno smatrao da postoje okolnosti prema kojima bi djelo bilo dopušteno da su one stvarno postojale", što znači da je u slučaju postojanja tih zabluda uvijek isključena krivnja, dakle ako su bile i otklonjive (skrивljene).

Odredba je inače nastala potpunim preuzimanjem st. 1. i 3. čl. 47. KZ, ali je pritom sasvim neopravdano propušteno preuzeti i odredbe st. 2. i 4. istog članka KZ kojima se propisuje krivnja i u slučaju postojanja tih zabluda ako su bile otklonjive (skrивljene), a radi se o djelu za koje je propisana odgovornost i za nehaj. Takva odredba čl. 24. apsolutno je neprihvatljiva u prekršajnom pravu u kojem se prekršaji u pravilu čine nehajem, a samo iznimno s namjerom.

### *Prekršajne sankcije, propisivanje i njihova primjena*

Značajne su novosti u sustavu prekršajnih sankcija. Temeljno je polazište: za prekršaje propisane zakonom prekršajne sankcije jesu: kazne, globa, mjere upozorenja, zaštitne mjere i odgojne mjere, a za prekršaje propisane drugim propisima (čl. 7. st. 1. toč. 2. i 3) jesu: globa i opomena (čl. 25. st. 1. i 2).

Kazne su zatvor i novčana kazna,

- kazne se, sada, za isti prekršaj ne mogu nikako kumulativno propisati ni izreći (ZOP/95. predviđao je iznimno tu mogućnost u čl. 6. st. 2),
- kazna zatvora može se propisati samo alternativno (uz novčanu kaznu, čl. 28. st. 2);
- opći minimum propisivanja i izricanja kazne zatvora je tri dana (do sada jedan dan), a novčane kazne je 300,00 kuna (do sada 50,00 kuna),
- novi su posebni minimumi i maksimumi novčanih kazni za okrivljenike fizičke osobe i pravne osobe (300,00 – 10.000,00 kuna, odnosno 2.000,00 – 100.000,00 kuna, iznimno 500,00 - 1.000.000,00 kuna), čl. 30,
- značajna je novost da se sada određuje ograničenje u visini izricanja novčane kazne za stjecaj prekršaja (čl. 49. st. 2) u dvostrukom iznosu propisane prema čl. 30.

Svakako se može opravdati opredjeljenje zakonodavca da opći minimum kazne zatvora podigne na tri dana, pa i u slučaju kada se ona primjenjuje kao mjera za neplaćenu izrečenu novčanu kaznu. To stoga što kazna zatvora ispod te visine ne garantira ostvarenje minimuma ciljeva opće svrhe kažnjavanja iz čl. 29, a kada se primjenjuje kao zamjena za neplaćenu izrečenu novčanu kaznu, odgovor je na pojavu olakog odlučivanja kažnjenika da radije idu na izdržavanje tzv. supletornog zatvora od jednog ili dva dana negoli da plate pravomoćno izrečenu novčanu kaznu. Jednako je tako opravdano zakonodavac ustanovio novo pravilo o ograničenju jedinstvene kazne za stjecaj prekršaja (čl. 49. st. 2), u protivnom bi se često događalo probijanje općih maksimuma novčane kazne iz čl. 30. Propust je zakonodavca što je propisao mogućnost izricanja kazne zatvora odgovornoj osobi u pravnoj osobi (čl. 31. st. 2) za prekršaj počinjen s namjerom, propustivši pritom imati na umu da se tom istom odredbom, s pravom, propisuje da u prekršajnom postupku samo prekršajni sud može krivom počinitelju prekršaja izreći kaznu zatvora, čime su krive odgovorne osobe za prekršaj za koji prekršajni postupak vodi upravno tijelo unaprijed izuzete od mogućnosti da budu kažnjene kaznom zatvora, unatoč tome što pred upravnim tijelom mogu biti krive i za najteže prekršaje, čime se neopravdano ti okrivljenici stavljaju u privilegirani položaj. Daljnji je propust što je zakonodavac s pravom odredbom čl. 48. st. 4. propisao da se okrivljeniku u izrečenu mu kaznu uračunava vrijeme provedeno u zadržavanju i svako oduzimanje slobode u vezi s prekršajem, ali pritom uopće ne propisuje pravila o tom uračunavanju, pa će

praksa u budućnosti morati dati odgovor na to prije negoli se otkloni taj propust u Zakonu.

Inače u sustavu prekršajnih sankcija posebna su novost uvjetna osuda i globa. Opomena je zapravo zamjena za ukor koji je bio predviđen prema ZOP/95. Dobro je da je zakonodavac predvidio kao mjeru upozorenja uvjetnu osudu, ali nema argumenata da se ona primjenjuje kao zamjena samo za kaznu zatvora kao težu kaznu, a samim time i za teže prekršaje, a nije ju moguće primijeniti za novčanu kaznu kao blažu kaznu i time za blaže prekršaje, što je u proturječju s odredbom čl. 48. st. 1. o individualizaciji kazne. Ako je tomu razlog izbjegavanje blage kaznene politike, to ne stoji. Sprječavanje takve pojave postiže se propisivanjem ograničene primjene uvjetne osude do određene težine prekršaja prema visini propisane kazne za prekršaje (po uzoru na kazneno pravo, čl. 67. KZ). Osim toga, paradoksalno je da se time jedan segment prekršajnog sustava - upravna tijela koja vode prekršajni postupak apsolutno isključuju od mogućnosti primjene jedne prekršajne sankcije jer ne mogu uopće izricati kaznu zatvora.

Globa kao nova prekršajna sankcija zavrjeđuje posebnu pozornost. Globa se kao prekršajna sankcija može propisati i zakonom i drugim propisom o prekršaju (čl. 32. st. 1). Sve drugo što se može reći o globi jest kritika na nju. Prije svega je nejasano čime se rukovodio zakonodavac predviđajući je kao prekršajnu sankciju jer nema nikakve bitne sadržajne razlike od novčane kazne. Globa može biti propisana za sve prekršaje za koje može biti propisana i novčana kazna, svrha izricanja i novčane kazne (čl. 29) i globe (čl. 33) bitno se ne razlikuje, no unatoč tome zakonodavac pravi razliku među njima po tome što novčana kazna jest kazna, a globa nije. Brojni su propusti u vezi s globom, pa je tako nejasno može li se globa utvrđivati za prekršaje u stjecaju ili se i u tom slučaju izriče samo jedna globa. Naime, ako se pođe od naslova iznad članka 49. *Odmjeravanje kazne kod stjecaja prekršaja*, već time proizlazi da se samo kazna može utvrđivati za prekršaje u stjecaju jer globa nije kazna. Stavci 1-4. čl. 49. propisuju utvrđivanje samo kazni. Ako je tomu tako, a prema istaknutom jest tako, proizlazi da se okrivljeniku fizičkoj osobi ne može nikada izreći globa u iznosu preko 500,00 kuna. U tom slučaju je nejasno kada se to, sukladno odredbama čl. 45. st. 2. i 3, neplaćena globa može zamijeniti kažnjeniku fizičkoj osobi radom za opće dobro na slobodi ili mjerom zatvora u trajanju više od tri dana. No s tim u vezi ipak treba poći od odredbe st. 5. čl. 49. koji kaže: "Ako je počinitelj s jednom ili više radnji počinio više prekršaja za koje mu se istodobno sudi i za neke je utvrdio kaznu a za neke globu, sud će izreći jednu kaznu i jednu globu". Dakle samo na temelju izričaja "...za neke je utvrdio kaznu a za neke globu..." može se zaključiti da je nakana zakonodavca bila da se i globa može utvrđivati za prekršaje u stjecaju (iako je to u proturječju sa svim ostalim rečenim u toj odredbi i s naslovom odredbe, ali to treba pripisati još jednom od propusta zakonodavca), pa to na taj način treba i tumačiti. Najveći je propust

zakonodavca što se prema odredbi čl. 50. globa ne može uopće ublažavati, što je nesumnjivo u proturječju s općim pravilom o individualizaciji sankcija. Isto tako, prema čl. 233. globa ne može biti predmetom zahtjeva za izvanredno ublažavanje kazne. Ako se pak interpretacijom st. 5. čl. 49. ipak prihvati da se i globa utvrđuje za stjecaj prekršaja, pritom imajući u vidu da je za okrivljenika pravnu osobu moguće propisati globu u maksimalnom iznosu do 10.000,00 kuna, onda je moguć slučaj izricanja jedinstvene globe i znatno iznad iznosa od 10.000,00 kuna, a pritom nije moguće primijeniti odredbe o njezinu ublažavanju niti može biti predmetom zahtjeva za izvanredno ublažavanje, kao ni predmetom zahtjeva za izvanredno preispitivanje odluke u prekršajnom postupku (makar jedinstvena globa premašila i iznos od 50.000,00 kuna). Jednako s tim u vezi jest i propust da se odredba čl. 48. st. 4. o uračunavanju ne odnosi i na globu jer nije kazna, što je paradoksalno. Sve istaknuto upućuje na besmisao ustanovljavanja globe u sustavu prekršajnih sankcija. Ako se globom htjela naznačiti razlika u pravnoj snazi propisa o prekršajima (zakona i ostalih propisa), onda je to bilo moguće i na jednostavan način tako da se u okviru istog pojma novčane kazne odrede različiti okviri novčane kazne za prekršaje propisane zakonom i za prekršaje propisane ostalim propisima, čime se izbjegava sva ta zbrka zbog razlikovanja novčana kazna-globa. Jedna od najvećih posljedica ustanovljavanja globe u sustavu prekršajnih sankcija, a da prije stupanja na snagu ZOP-a nisu usklađeni svi posebni propisi o prekršajima s materijalno-pravnim odredbama ZOP-a, jest da stupanjem na snagu ZOP-a praktički svi prekršaji propisani posebnim propisima iz st. 1. toč. 2. i 3. čl. 7. za koje ZOP/95. kao prekršajne sankcije propisuje novčane kazne prestaju vrijediti jer se, sada, prema odredbama ZOP-a (čl. 25. st. 2) kao sankcije za te prekršaje ne mogu propisati kazne, već samo globa i opomena. Druga je moguća opcija da sudovi te kazne primjenjuju kao globe u istim okvirima, a kada je to povoljnije za okrivljenike da ih svedu u predviđene okvire općeg minimuma i maksimuma za globe. Svakako sve to treba imati na umu prigodom skorih nužnih izmjena i dopuna ZOP-a.

#### *Zaštitne mjere*

U sustavu zaštitnih mjera nastale su goleme promjene (čl. 36–42), svakako u pozitivnom smjeru. U odnosu na čl. 10. ZOP/95, sada čl. 36. izrijekom propisuje moguće zaštitne mjere: 1. zabranu obavljanja zvanja, djelatnosti ili dužnosti fizičkoj osobi, 2. zabranu obavljanja djelatnosti pravnoj osobi, 3. protjerivanje stranca iz zemlje, 4. oduzimanje predmeta i 5. zabranu upravljanja motornim vozilom, a daje se mogućnost posebnim zakonima kojima se propisuje prekršaj da propišu i druge zaštitne mjere, ali one po trajanju i svrsi moraju biti usklađene s odredbama ZOP-a.

Jedinstveno se propisuje opći minimum i maksimum trajanja zaštitnih mjera od jednog mjeseca do dvije godine. Značajna je novina da se, osim mjere oduzimanja predmeta, zaštitne mjere ne mogu propisati obvezatnim, već o potrebi njihove primjene uvijek odlučuje tijelo postupka (sud ili upravno tijelo), te novina da primjena zaštitne mjere počinje nakon pravomoćnosti rješenja o prekršaju kojim je izrečena, osim mjere oduzimanja predmeta koja se primjenjuje trajno. Novina je da ZOP jedinstveno propisuje svrhu primjene svih zaštitnih mjera, uvjete i pretpostavke za primjenu svake pojedinačno od predviđenih zaštitnih mjera kao i njihovo trajanje. Posebna je novina da se negativni bodovi za prekršaje protiv sigurnosti prometa smatraju zaštitnim mjerama u smislu ZOP-a (čl. 42. st. 4), čime nadležnima za njihovu primjenu postaju prekršajni sudovi. Propisi ZOP-a o zaštitnim mjerama nametnut će potrebu golemih promjena u posebnim zakonima koji propisuju zaštitne mjere radi usklađenja s odredbama ZOP-a, osobito se to odnosi na Zakon o sigurnosti prometa na cestama.

Opredjeljenje zakonodavca da odredbom čl. 42. st. 4. negativne bodove za počinjene prekršaje protiv sigurnosti prometa proglasi zaštitnim mjerama i da ih time primjenjuje sud, na pravnoj i praktičnoj razini veoma je upitno. Naime nužno je ocijeniti što su negativni bodovi, koji je njihov učinak i na koji se način ostvaruje taj učinak. Člankom 293. Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, br. 59/96. pročišćeni tekst) kaže se: “(1) Vozačima koji su kažnjeni za određene prekršaje iz ovog Zakona, osim novčane kazne, određuju se i kazneni bodovi. (2) Broj kaznenih bodova određuje se od jedan do tri, ovisno o težini prekrša. (3) Kazneni bodovi se evidentiraju u evidenciju vozača na temelju pravomoćne odluke o kažnjavanju, odnosno nakon naplate kazne na mjestu izvršenja prekršaja”. Na temelju tih odredbi nesumnjivo je: da bi se vozaču mogao upisati u evidenciju negativni (kazneni) bod, prije toga bi pravomoćnom odlukom prekršajnog suda morao biti proglašen krivim i kažnjen za onaj prekršaj za koji Zakon o sigurnosti prometa na cestama predviđa kazneni bod. Time se nesumnjivo postiže da tijelo kažnjavanja zapravo utječe na evidentiranje negativnih (kaznenih) bodova, a očito je cilj zakonodavca propisivanjem da su ti bodovi zaštitna mjera bio da se time postigne da ih izriče sud. Time su negativni (kazneni) bodovi nesumnjivo pravna posljedica pravomoćnog prekršajnog kažnjavanja za određene prekršaje protiv sigurnosti prometa te se njihov učinak ostvaruje nakon prethodnog pravomoćnog kažnjavanja. Stoga je pogrešno polazište zakonodavca mijenjanje njihove pravne prirode i izjednačavanje sa zaštitnim mjerama i određenje da se izriču prije pravomoćnog prekršajnog kažnjavanja. Svakako u prilog mišljenju da su negativni (kazneni) bodovi pravna posljedica pravomoćnog prekršajnog kažnjavanja jest i odredba čl. 84. KZ o pravnim posljedicama osude: 1. prestanak radnog odnosa, 2. prestanak obavljanja određenih poslova u državnim tijelima ili zabrana preuzimanja tih

poslova, 3. gubitak vojnog čina i 4. oduzimanje državnih odličja i priznanja, koje nastupaju nakon pravomoćne osude i u bitnom se radi o istoj stvari (gubitak određenih prava, na određeno vrijeme ili trajno, kao posljedica pravomoćnog kažnjavanja odnosno osude).

I na kraju, ako je nakana zakonodavca bila urediti zaštitne mjere sadržajno po uzoru na sigurnosne mjere iz KZ-a, a očigledno jest, treba se onda konzekventno koristiti uzorom, pa propisivanje sadržaja zaštitnih mjera, kada se izriču i pod kojim uvjetima, prepustiti isključivo materijalnom dijelu ZOP-a, a ne posebnim zakonima koji propisuju prekršaj, osim zaštitne mjere oduzimanja predmeta koju posebni zakoni u određenim slučajevima mogu predvidjeti kao obvezatnu, što svakako treba učiniti prigodom prve novele ZOP-a. Jednako tako je, onda, trebalo posebno urediti i pitanje roka zastare za izvršavanje (primjenu) zaštitnih mjera po uzoru na kazneno pravo (čl. 22. i 23. KZ).

#### *Osiguranje naplate novčane kazne*

Odredba čl. 44. propisuje: “(1) Iznimno, ako postoji sumnja da će počinitelj onemogućiti ili znatno otežati naplatu novčane kazne izrečene u iznosu većem od 10.000,00 kuna, ili ako u vrijeme izricanja kazne postoje druge okolnosti koje ukazuju na poteškoće u naplati kazne, sud može, prema pravilima ovršnog prava, u rješenju o prekršaju odrediti jednu ili više mjera osiguranja naplate novčane kazne. (2.) Mjere osiguranja određuju se u korist Republike Hrvatske na rok od dvije godine”.

Riječ je o sasvim novoj odredbi u prekršajnom pravu propisanoj s ciljem sprječavanja da se izbjegava plaćanje izrečenih novčanih kazni. Kako se radi o sasvim novoj ali veoma općenitoj odredbi, teško je prosuditi o njezinim dosezima i stvar je prakse koja će pokazati u kojoj će mjeri zaživjeti. No radi se i o odredbi koja će u praksi sigurno biti osporavana jer je ustavnopravno upitna. Prije svega, odredba je bez sumnje općenita i bez odredivih kriterija na temelju kojih to tijelo postupa ima osnova zaključiti o sumnji da će okrivljenik onemogućiti naplatu izrečene novčane kazne ili znatno otežati, odnosno da postoje druge okolnosti koje na to upućuju, što otvara mogućnost njezine nekritične i široke primjene, čime se, blokiranjem okrivljenikove imovine (vjerojatno često i u nerazmjeru s izrečenom kaznom), zapravo izvršava kazna i prije negoli je pravomoćno utvrđena krivnja okrivljenika i izrečena mu za to pravomoćno novčana kazna, što je u izravnom proturječju s odredbom čl. 43. o pravu okrivljenika da mu se odredi rok u kojem on dragovoljno može platiti izrečenu novčanu kaznu te odredbom čl. 206. st. 3. kojom se propisuje da pravodobno podnesena žalba od ovlaštene osobe odgađa izvršavanje rješenja o prekršaju.



*Prekršajna odgovornost i kažnjavanje pravnih osoba i njihovih odgovornih osoba*

Već je u toč. 2a. alineji 5. naznačeno da je, sada, člankom 31. st. 2. predviđena mogućnost izricanja kazne zatvora odgovornoj osobi u pravnoj osobi za prekršaj počinjen s namjerom kao i upitnost takve odredbe.

Međutim, mnogo je većeg značenja novina čl. 53. st. 1. koji propisuje: "Odgovornost pravne osobe za prekršaj temelji se na krivnji odgovorne osobe, a posebnim zakonom može se propisati da će se za prekršaj kazniti pravna i odgovorna osoba ili samo pravna osoba". Ta odredba zahtijeva iznimno pravilno tumačenje jer će u praksi pravilna primjena te odredbe imati golemo značenje, a nesumnjivo će na teorijskoj razini izazvati raspravu i sučeljavanje različitih mišljenja. Prije bilo kakve interpretacije te odredbe treba vidjeti kako je s tim u vezi bilo do sada.

Članak 16. st. 2. ZOP/95 je propisivao: "Pravna osoba odgovorna je za prekršaj ako je do prekršaja došlo radnjom ili propuštanjem dužnog nadzora od strane njenog tijela upravljanja ili njoj odgovorne osobe, odnosno radnjom druge osobe koja je bila ovlaštena da postupa u ime pravne osobe". Članak 17. st. 1. ZOP/95 je propisivao: "Za prekršaj pravne osobe odgovara i odgovorna osoba u pravnoj osobi". Na temelju tih odredbi na zakonodavnoj razini nije bilo dvojbi da je prekršajna odgovornost pravne osobe bila uvjetovana krivnjom za prekršaj odgovorne osobe u pravnoj osobi, a to je dominirajuće mišljenje i pravne teorije i prakse kao posljedica mišljenja da je pravna osoba pravna tvorevina i kao takva nema vlastitu "volju" te stoga u ime nje postupa njezina odgovorna ili druga za to ovlaštena osoba. Na podlozi takvog zakonodavnog određenja o uzajamnoj prekršajnoj odgovornosti pravne i odgovorne osobe u pravnoj osobi, posebni zakoni koji propisuju prekršaje za pravne osobe i odgovorne osobe u pravnim osobama primjerice propisuju: članak 303. st. 1. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, br. 59/96. pročišćeni tekst) propisuje: "(1) Novčanom kaznom od 6.000,00 do 25.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba": (slijedi trideset točaka koje opisuju prekršajne radnje pravne osobe). "(2) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka **kaznit će se** novčanom kaznom od 2.500,00 do 5.000,00 kuna i odgovorna osoba u pravnoj osobi."; članak 125. Zakona o autorskom pravu (Narodne novine, br. 9/99. pročišćen tekst, 76/99, 127/99 - isp. i 67/01) propisuje: "(1) Novčanom kaznom od 5.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba ako" (slijede toč. 1. do 5. kojima se opisuju prekršajne radnje pravnih osoba), "(2) Za prekršaj iz stavka 1. ovog članka **kaznit će se** novčanom kaznom od 5.000,00 do 50.000,00 kuna i odgovorna osoba u pravnoj osobi". Na jednak nomotehnički način i drugi brojni posebni zakoni propisuju uzajamnu prekršajnu odgovornost pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi. Ako u takvim slučajevima

posebni zakon, kojim je propisan prekršaj pravne osobe, nema odredbu da će se za prekršaj pravne osobe **kazniti** i odgovorna osoba u pravnoj osobi, sudska praksa uzima da u tom slučaju nije moguće proglasiti krivom za prekršaj i kazniti ni pravnu osobu, pozivom upravo na pravilo o uzajamnoj odgovornosti za prekršaj pravne i odgovorne osobe u pravnoj osobi, sukladno odredbama čl. 16. st. 2. i čl. 17. st. 1. ZOP/95. Ako je međutim i u tom slučaju ovlašteni podnositelj podnio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka samo protiv pravne osobe, sudovi su po prethodnom ispitivanju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka taj zahtjev odbacivali pozivom na odredbu čl. 83. st. 3. ZOP/95. Ako je prvostupanjski sud prihvatio prekršajnu odgovornost samo pravne osobe i proglasio ju krivom i kaznio, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske u žalbenom je postupku (ako ga je bilo), bilo po službenoj dužnosti, bilo po žalbenom prigovoru, preinačavao takva rješenja o prekršaju i obustavljao prekršajni postupak protiv pravne osobe pozivom na odredbu čl. 118. st. 1. ZOP/95, s obrazloženjem da je bez propisane odgovornosti odgovorne osobe za prekršaj pravne osobe isključena prekršajna odgovornost i pravne osobe. U tom su smislu brojne odluke Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, primjerice **G-426/97. od 28. travnja 1998. (iz odluke: “Pravna osoba ne može samostalno odgovarati za prekršaj, jer mogućnost kažnjavanja pravne osobe postoji samo u slučaju ako je određenu radnju ili propuštanje s obilježjem prekršaja počinila njena odgovorna osoba iako se odgovornoj osobi takvo postupanje ima pripisati u krivnju.”)**.

Kako se novi Zakon o prekršajima u članku 53. st. 1. koristi istom nomotehnikom kao i svi posebni zakoni koji propisuju prekršaje i za pravne osobe “... **posebnim zakonom može se propisati da će se za prekršaj kazniti pravna i odgovorna osoba ili samo pravna osoba**” te osobito s obzirom na odredbu članka 56. koji kaže: “Kod prekršaja kod kojih odgovara na temelju krivnje odgovorne osobe, pravna osoba odgovara za prekršaj počinjen radnjom ili propuštanjem nadzora odgovorne osobe u pravnoj osobi”, znači - suprotno tome - da zakonodavac prihvaća mogućnost utvrđivanja prekršajne odgovornosti pravne osobe i bez utvrđivanja krivnje za prekršaj i odgovorne osobe u pravnoj osobi za prekršaj pravne osobe, pa izričaj iz čl. 53. st. 1. “... posebnim zakonom može se propisati da će se za prekršaj kazniti pravna i odgovorna osoba ili samo pravna osoba” upravo znači da je time zakonodavac ustanovio mogućnost utvrđivanja prekršajne odgovornosti pravne osobe na temelju objektivne krivnje, dakle i bez utvrđivanja krivnje njezine odgovorne osobe. Sa stajališta praktičnosti takav potez zakonodavca može se nesumnjivo braniti. Naime, u okolnostima pravno sve kompliciranijeg sustava gospodarskih subjekata koji kao pravne osobe sudjeluju u gospodarskim i pravnim odnosima i kao takve postaju subjekt prekršajne odgovornosti, sve je kompliciranije utvrđivati propustom koje je to odgovorne osobe u pravnoj osobi počinjena nedvojbena radnja prekršaja,

tako da se prekršajni postupak u biti opstruira otklanjanjem odgovorne osobe da je baš ona ta odgovorna osoba radnjom ili propustom koje je počinjena inače nedvojbena radnja prekršaja. Ustanovljavanjem mogućnosti utvrđivanja prekršajne odgovornosti pravne osobe na temelju objektivne krivnje sav se taj postupak opstrukcije prekršajnog postupka izbjegava. Stoga u slučajevima kada je, na temelju propisa posebnog zakona, moguće utvrđivanje prekršajne odgovornosti pravne osobe i na temelju njezine objektivne krivnje, zašto ne poći od presumirane krivnje odgovorne osobe u toj pravnoj osobi, tj. da je prekršajna radnja pravne osobe doista počinjena radnjom ili propustom “neke” njezine odgovorne osobe, s time da zakon u tom slučaju samo ne zahtijeva da se individualno utvrđuje krivnja konkretne odgovorne osobe. Tome može biti argument upravo onih koji na teorijskoj razini tvrde da pravna osoba ne može samostalno izvršavati radnju prekršaja jer je pravna tvorevina i nema vlastitu “volju”, čime upravo presumiraju da u ime pravne osobe uvijek postupa njezina odgovorna ili druga ovlaštena osoba, s čime se apsolutno može složiti. Pri tome treba istaknuti da i oni koji smatraju nužnim uvijek utvrditi za prekršaj pravne osobe krivnju i odgovorne osobe time ne ekskulpiraju od prekršajne odgovornosti pravnu osobu, već samo znači zahtjev da se utvrdi krivnja i kazni za to i odgovorna osoba. Zašto onda ne dopustiti da posebni zakon, koji propisuje prekršaj, ne odredi kada ne treba utvrđivati prekršajnu odgovornost i kažnjavanje odgovorne osobe?

### **b) Postupovne odredbe**

Kao što je već naznačeno da su zakonodavcu za materijalnopravne odredbe ZOP-a uzorom bile materijalnopravne odredbe KZ, jednako se tako može kazati da su zakonodavcu za postupovne odredbe ZOP-a uzorom bile postupovne odredbe ZKP-a. Osim toga stavkom 2. čl. 78. rečeno je da će se uvijek kada o pojedinim pitanjima ZOP ne sadrži odredbe, na odgovarajući način primijeniti odredbe ZKP-a.

#### *Odgovarajuća primjena Zakona o kaznenom postupku*

Dosadašnji ZOP/95 člankom 44. je propisivao: “(1) Postupak predviđen ovim zakonom primjenjuje se na sve prekršaje, ako posebnim zakonom nije za pojedine prekršaje određen drukčiji postupak. (2) Osim propisa iz st. 1. ovog članka shodno će se primjenjivati i odredbe Zakona o krivičnom postupku u slučajevima koji su predviđeni ovim zakonom”.

Međutim, sada se, stavkom 2. čl. 78. ZOP propisuje: “Ako ovaj Zakon ne sadrži odredbe o pojedinim pitanjima postupka, na odgovarajući će se način primijeniti odredbe Zakona o kaznenom postupku”.

Na temelju usporedbe tih odredbi ZOP/95 i ZOP/02 više je nego očita nakana zakonodavca da ovaj zakon gotovo u cjelini izjednači s odredbama ZKP-a. Koliko je ispravna takva nakana zakonodavca, vrijeme i praksa će pokazati. Treba međutim istaknuti: donošenje ovog zakona bila je prigoda izraditi potpuno samostalan zakon, bez upućivanja na odgovarajuću primjenu ZKP-a, ali svakako ne sačinjavati "drugi ZKP", već zakon prilagođen potrebama i svrsi prekršajnog postupka.

*Stvarna nadležnost za odlučivanje u prvostupanjskom i drugostupanjskom prekršajnom postupku*

Ovim zakonom došlo je do značajne novine u pogledu stvarne nadležnosti odlučivanja o prekršajima. Naime, ZOP/95 je (čl. 57. st. 1) propisivao, u pravilu, sudsku nadležnost (prekršajni sudovi i Visoki prekršajni sud) za odlučivanje o prekršajnoj odgovornosti, ako posebnim zakonima nije propisana nadležnost drugih tijela, dakle postojala je mogućnost i prvostupanjskog i drugostupanjskog odlučivanja za prekršajnu odgovornost i mimo sudske nadležnosti (upravna tijela). S obzirom na to, do stupanja na snagu ovog zakona nadležna carinska tijela, porezna tijela, jedno vrijeme i nadležna tijela financijske policije, kao i nadležna tijela za pomorske prekršaje i zrakoplovne prekršaje bila su nadležna za odlučivanje o prekršajnoj odgovornosti i u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku za prekršaje iz propisa koje su njihova ovlaštena tijela nadležna nadzirati. Međutim, na temelju čl. 91. toč. 1. ovog zakona, od 1. listopada 2002. drugostupanjsko odlučivanje o prekršajnoj odgovornosti je isključivoj u sudskoj nadležnosti (Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske ili nekog drugog suda), a ostala je mogućnost da se posebnim zakonom predvidi mogućnost vođenja prekršajnog postupka u prvom stupnju i pred upravnim tijelom. Takvo zakonsko rješenje u vezi s razgraničenjem o stvarnoj nadležnosti za vođenje prekršajnog postupka očigledno je rezultat kompromisa između zahtjeva s jedne strane da se prekršajni postupak i u prvom i drugom stupnju prenese u isključivu sudsku nadležnost te s druge strane da se o tome zadrži dosadašnje stanje stvarne nadležnosti. Ipak, čini se da je propuštena prigoda da se ovim zakonom ostvari potpuna reforma prekršajnog prava tako da se odlučivanje o prekršajnoj odgovornosti prenese u isključivu sudsku nadležnost i u prvom i drugom stupnju. Pri tome je potrebno naglasiti paradoks koji proizlazi iz činjenice da je samo posebnim zakonom (čl. 90. st. 1) moguće propisati stvarnu nadležnost upravnog tijela za vođenje prvostupanjskog prekršajnog postupka, slijedom čega proizlazi da je za prekršaje propisane drugim propisima (čl. 7. st. 1. toč. 2. i 3) isključiva sudska nadležnost vođenja prekršajnog postupka u prvom i drugom stupnju (i ako se radi o lakšim prekršajima). Osim, dakle, što prekršajnu odgovornost za prekršaje propisane čl. 7. st. 1. toč. 2. i 3. uvijek

utvrđuje sud, prekršajnu odgovornost za maloljetne počinitelje također utvrđuje isključivo sud. Međutim, istaknuta pravila o razgraničenju stvarne nadležnosti ne znače da pod određenim uvjetima propisanim ovim zakonom nije moguće da o prekršajnoj odgovornosti počinitelja prekršaja odluče i druga tijela. Naime, člankom 160. propisano je da osim suda i upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak prekršajni nalog mogu izdati i državni odvjetnik, policija, inspeksijske službe i druga upravna tijela za prekršaje koje su otkrili prilikom obavljanja inspekcije, nadzora i pregleda iz svoje nadležnosti te pravne osobe s javnim ovlastima, čime ta tijela, u biti, izdavanjem prekršajnog naloga mogu i pravomoćno odlučiti o prekršajnoj odgovornosti počinitelja prekršaja ako okrivljenik nepodnošenjem prigovora protiv izdanog prekršajnog naloga ne inicira redoviti prekršajni postupak.

### *Stranke u postupku*

Glava XIII. ZOP nosi naslov *Stranke u postupku, oštećenik i njihovo zastupanje*. Unutar te glave st. 1. čl. 105. propisuje: “(1) Okrivljenik je fizička ili pravna osoba protiv koje je započet postupak pred sudom ili upravnim tijelom zbog prekršaja”. Rečenica prva st. 1. čl. 106. propisuje: “Za okrivljenika koji je pravna osoba u postupku nastupa njezin predstavnik koji za nju obavlja radnje u postupku”. Naslov iznad čl. 109. glasi: *Nadležnost državnog odvjetnika za postupanje u prekršajnom postupku*, a st. 1. istog članka glasi: “(1) Temeljno pravo i dužnost državnog odvjetnika jest progon prekršaja kao kažnjivih djela” (radi se o jezičnoj nekorektnosti jer se ne progone prekršaji, već se progone počinitelji prekršaja), a čl. 112. propisuje da je oštećenik, pod uvjetima iz tog članka, ovlašten podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka i u tom slučaju je stranka u postupku.

Takav konceptijski sadržaj glave XIII. višeznačni je promašaj zakonodavca. Prije svega sugerira da su stranke u prekršajnom postupku samo okrivljenik (fizička i pravna osoba), državni odvjetnik i oštećenik (kada je podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka), čime, osim državnog odvjetnika, sve ostale ovlaštene podnositelje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (čl. 170. st. 1) isključuje kao stranke u postupku, što je paradoksalno jer je notorna činjenica da je svaki ovlašteni podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka stranka u prekršajnom postupku. Već citirani st. 1. čl. 109. pozicionira državnog odvjetnika na način da je njegova temeljna dužnost prekršajno progoniti počinitelja prekršaja. Stoga će biti interesantno ako će tijela uprave u čiju nadležnost spada neposredno provođenje ili nadzor nad provođenjem propisa kojima su propisani prekršaji, nadležna inspeksijska tijela, pravne osobe s javnim ovlastima i oštećenik (čl. 170. st. 1), umjesto podnošenja sudu ili upravnom tijelu zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, državnom

odvjetniku prijaviti počinjenje prekršaja uz predočenje dokaza o tome, hoće li državni odvjetnik imati pravne osnove otkloniti od sebe obvezu da se u tom slučaju pojavi u ulozi podnositelja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka sudu ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak, a sve to s obzirom na obvezu koju za njega propisuje st. 1. čl. 109, koja je odredba prepisani st. 1. čl. 42. ZKP (s razlikom samo u jezičnoj nekorektnosti, kako je to već istaknuto). Da je tomu tako, upućuju i stavci 2, 4, 5. i 6. čl. 109. a osobito st. 2. koji do u potankosti precizira obvezu državnog odvjetnika kao primarnog i isključivog progonitelja počinitelja prekršaja. Posebno je zanimljivo da zakonodavac određuje da je državni odvjetnik jedini ovlašten podnijeti žalbu na štetu maloljetnog počinitelja prekršaja (čl. 244), pa prema tome svi ostali ovlašteni podnositelji zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv maloljetnog počinitelja, unatoč tome što su stranke u postupku, nemaju to pravo.

Ovaj je, međutim, zakon opterećen mnogim proturječjima pa tako i u članku 109. jer se iz st. 3, nasuprot svim ostalim stavcima, može zaključiti da nije bila nakana zakonodavca da državnog odvjetnika pozicionira kao glavnog i isključivog koji je obvezan i nadležan progoniti počinitelja prekršaja, ali je cjelinom odredbi čl. 109. ipak suprotno tome odredio.

### *Mjere opreza*

Po uzoru na kazneni postupak, mjere opreza su novina u prekršajnom pravu, ali, nažalost, opet s brojnim nedorečenostima i nelogičnostima. Rečenicom prvom stavka 1. čl. 90. ZKP-a propisuje se: "U slučaju kad postoje okolnosti iz članka 102. ovog Zakona zbog kojih je moguće odrediti pritvor, sud će, ako se ista svrha može ostvariti i nekom od mjera opreza propisanih ovim člankom, obrazloženim rješenjem naložiti okrivljeniku provođenje jedne ili više mjera". Time je jasno generalno određeno da se mjere opreza u kaznenom postupku, predviđene člankom 90. stavkom 2. ZKP, određuju u vezi s neposredno očekivanim ili pokrenutim kaznenim postupkom, u zamjenu za neodređivanje mjere pritvora protiv okrivljenika. Međutim, sve to nije razvidno u vezi s mjerama opreza koje se predviđaju u prekršajnom postupku člankom 137. ovog zakona, osim za mjeru iz toč. 1. čl. 137. za koju se može zaključiti da se određuje u vezi s vođenjem prekršajnog postupka. Dakle, proizlazi da se, u prekršajnom postupku, mjere opreza određuju kao samostalne mjere, a to čini upitnim njihovu prirodu i svrhu. Stoga po logici stvari ipak treba poći od toga da se mjere opreza i u prekršajnom postupku određuju u vezi s prekršajnim postupkom koji neposredno treba pokrenuti ili koji je pokrenut te se određuju u zamjenu za neodređivanje mjere zadržavanja protiv okrivljenika. Daljnji je nedostatak što se odredbama o mjerama opreza ne predviđa način njihova izvršavanja, ne precizira se do kada one traju, osim što se naznačuje da mogu trajati do pravo-

moćnosti rješenja o prekršaju (st. 3. čl. 138). Daljnji je bitan nedostatak što su mjera opreza iz toč. 2. čl. 137. o oduzimanju vozačke dozvole, ako se prihvati da se određuje u svrhu da se spriječi privremeno upravljanje vozilom u prometu (i ako to iz odredbe nije sasvim jasno) te mjera opreza iz toč. 4. čl. 137. o privremenom ograničenju ili zabrani djelatnosti ili zabrani okrivljeniku da poduzima pojedine radnje po svojoj prirodi i svrsi zaštitne mjere: 1. zabrana obavljanja zvanja, djelatnosti ili dužnosti fizičkoj osobi, zabrana obavljanja djelatnosti pravnoj osobi, i 2. zabrana upravljanja motornim vozilom, a ni odredbama o mjerama opreza (čl. 137–140) ni nekim drugim odredbama ovog zakona nije rečeno uračunava li se vrijeme njihova privremenog trajanja u izrečenu zaštitnu mjeru rješenjem o prekršaju te privremeno trajanje mjera opreza nije ograničeno na vrijeme izrečenih tih zaštitnih mjera. Ipak, logika stvari upućuje na to da bi u praksi trebalo postupati tako da se te privremeno određene mjere opreza uračunavaju u izrečene zaštitne mjere te da vrijeme njihovog privremenog trajanja bude ograničeno s vremenom izrečene zaštitne mjere. Imajući na umu istaknute nedostatke i praznine ZOP-a o mjerama opreza, nužna je s tim u vezi odgovarajuća primjena ZKP-a.

#### *Zadržavanje u prekršajnom postupku*

Gotovo na jednak način kao i mjera pritvora u kaznenom postupku uređena je (čl. 146) mjera zadržavanja u prekršajnom postupku za prekršaje propisane zakonom bitno drukčije negoli po ZOP/95, koju može odrediti isključivo prekršajni sud (upravna tijela koja vode prekršajni postupak to ne mogu, ali na njihov zahtjev u predmetu upravnog tijela može to učiniti prekršajni sud), a pretpostavka je da je podnesen zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Bitno je naglasiti da su jedni uvjeti za određivanje zadržavanja do donošenja nepravomoćnog rješenja o prekršaju, a nakon toga su drugi uvjeti za zadržavanje okrivljenika koji je proglašen krivim. O žalbi protiv rješenja o zadržavanju, donesenom do donošenja rješenja o prekršaju, odlučuje vijeće iz čl. 93. st.3, a o žalbi protiv rješenja o prekršaju, donesenom nakon rješenja o prekršaju, odlučuje Visoki prekršajni sud. Protiv rješenja o zadržavanju isključivo okrivljenik ima pravo na žalbu (čl. 146. st. 4), što je u redu s obzirom na kratke rokove zadržavanja. Žalbeni je rok iznimno kraći (48 sati).

#### *Upućivanje u psihijatrijsku ustanovu*

Članak 149. st. 1. propisuje: “Ako postoji osnovana sumnja da je okrivljenik počinio prekršaj u stanju neubrojivosti ili u stanju u kojem uslijed svoje duševne smetnje ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti život ili zdravlje ili sigurnost, odnosno život ili zdravlje ili sigurnost drugih osoba, prekršajni sud će ga rješenjem

uputiti u psihijatrijsku ustanovu radi provođenja postupka za prisilno zadržavanje i prisilni smještaj”.

Dakle, ZOP ustanovljuje novost u prekršajnom pravu: mjeru upućivanja u psihijatrijsku ustanovu, kojom se ostvaruje iznimno ozbiljan zahvat prema osobi pojedincu, a pritom je odredba čl. 149. sama u sebi proturječna te je sama za sebe podnormirana za ovako ozbiljan nov institut u prekršajnom pravu. Naime, st. 1. ima u vidu dvije kategorije osoba: 1. osobu koja je osnovano sumnjiva da je prekršaj počinila u stanju nebrojivosti, i 2. osobu koja je prekršaj počinila u stanju duševne smetnje (potpuno je nejasno pravno-medicinski o kakvoj se to kategoriji osobe radi, ali je sigurno da se ne radi o nebrojivoj osobi), pa i ako se radi, s pravno-medicinske osnove, o različitim osobama, propisuje jednaku posljednicu za njih, tj. sud je obavezan uputiti ih u psihijatrijsku ustanovu radi provođenja postupka za njihovo prisilno zadržavanje i smještaj u toj ustanovi. Treba primijetiti da je odredba sačinjena po uzoru na čl. 457. ZKP (Narodne novine, br. 110/97-112/99), dakle prije posljednjih izmjena i dopuna ZKP-a (Narodne novine, br. 58/2002). Međutim, previdjelo se da je ZKP taj postupak predvidio samo za onog okrivljenika koji je počinio protupravno djelo u stanju nebrojivosti, a ako bi taj okrivljenik zbog stanja nebrojivosti ugrozio vlastiti ili tuđi život ili zdravlje, ZKP je to predvidio kao posebnu osnovu za određivanje pritvora protiv njega (čl. 458. st. 1. istog ZKP) dok se ne pokrene postupak protiv te osobe po Zakonu o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, a ZOP, sada, to izjednačava s nebrojivošću i predviđa i za takvog okrivljenika istu posljednicu kao i za nebrojivog okrivljenika. Osim toga ZOP ne daje odgovor na još neka bitna pitanja: 1. na temelju čijeg to i kakvog zahtjeva sud provodi postupak po čl. 149. (nije vjerovati da se misli da to sud čini po službenoj dužnosti)? 2. ako se misli na situaciju da to sud čini nakon što je već prekršajni postupak pokrenut (na zahtjev nekog od ovlaštenih podnositelja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka) pa sud utvrdi stanje nebrojivosti okrivljenika, onda nema odgovora na pitanje što čini upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak ako se dogodi ista situacija (ne može se kao mogućnost isključiti), 3. nema odgovora na pitanje što se događa s prekršajnim postupkom u takvim situacijama (logika stvari upućuje samo na mogućnost da se postupak obustavlja pozivom na čl. 196. st. 1. toč. 6, ali samo protiv nebrojivog okrivljenika, ali što s postupkom protiv druge pravno-medicinski nedefinirane kategorije okrivljenika “s duševnim smetnjama”?) i 4. nema odgovora na pitanje koji to liječnik (iz st. 2) treba utvrditi stanje okrivljenika koje ima u vidu odredba st. 1. (kako se radi o stanju nebrojivosti, odnosno duševnim smetnjama, treba prihvatiti da to može utvrditi samo liječnik neuropsihijatar).

Razložno je zaključiti: takva proturječna odredba članka 149. i pritom apsolutno podnormirana u praksi je neprimjenjiva, pa je nužno prije toga preurediti je i nadopuniti prigodom prve izmjene i dopune ZOP-a.



### *Prekršajni nalog*

Riječ je o velikoj novini u prekršajnom pravu (unatoč činjenici da je po svojoj biti to prijašnje rješenje o prekršaju doneseno po skraćenom postupku - čl. 109. ZOP/95) s ciljem učinkovitijeg i ekonomičnijeg rješavanja prekršajno-pravnih slučajeva. Naime, usporedbom članaka 160. i 170. lako je uočiti da, osim tijela postupka (sud i upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak), sada svaki ovlašten podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (naravno osim oštećenika) može izdati protiv okrivljenika prekršajni nalog koji je svojevrsna ponuda okrivljeniku da se njegova prekršajna odgovornost i kažnjavanje utvrdi brzo, učinkovito i bez troškova neprovođenjem postupka. Dakako, okrivljeniku je uvijek na raspolaganju prigovor kao pravno sredstvo protiv izdanog prekršajnog naloga kojim inicira provođenje prekršajnog postupka. No, za razliku otprije, sada se iniciranjem postupka izlaže riziku da prođe i gore jer tijelo postupka (sud i upravno tijelo) u postupku koji provodi po prigovoru protiv prekršajnog naloga nije više vezano pravilom o zabrani reformacije *in peius* (čl. 168. st. 8). Naravno, kada se prigovor, sukladno odredbi čl. 169, smatra žalbom i primjenjuje se u rješavanju istog žalbenog postupka, tada je žalbeno tijelo vezano zabranom reformacije *in peius* iz čl. 217. ZOP. Bitno je naznačiti da je, sukladno odredbi čl. 167. st. 1. i 2, prigovor okrivljenika isključivo pravno sredstvo protiv izdanog prekršajnog naloga, što znači da kada su prekršajni nalog izdali sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak, podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka nema pravo ni na kakvo pravno sredstvo protiv izdanog prekršajnog naloga suda ili upravnog tijela.

### *Prvostupanjski prekršajni postupak i glavna rasprava*

Najznačajnija novina u prvostupanjskom postupku jest utvrđivanje prekršajne odgovornosti počinitelja prekršaja na temelju provođenja glavne rasprave. Nesumnjivo je, pravilom o glavnoj raspravi na najbolji se način ostvaruje okrivljenikovo pravo garantirano Ustavom RH (čl. 29. st. 2. alineje 5. i 6. Ustava) da bude nazočan pred tijelom postupka (pred sudom i upravnim tijelom koje vodi prekršajni postupak) prigodom utvrđivanja njegove krivnje te da može osobno predlagati dokaze u svoju korist kao i postavljati pitanja svjedocima i ostalim sudionicima u postupku. Međutim, jednako je tako nesumnjivo da se time ozbiljno dovode u pitanje temeljni zahtjevi u vezi s prekršajnim postupkom, a to je da postupak bude brz, učinkovit i ekonomičan. U dvojbi između tih dviju suprotstavljenih zahtjeva zakonodavac se očigledno opredijelio u korist maksimalne zaštite okrivljenikovih prava u postupku ustanovljavajući pravilo o glavnoj raspravi u prekršajnom postupku kao o formi postupka za utvrđivanje okrivljenikove prekršajne krivnje. Ipak, sa stajališta načela razmjernosti i ekonomičnosti

može se uputiti ozbiljna kritika takvom opredjeljenju zakonodavca, to prije što je glavna rasprava obvezna za sve vrste prekršaja, dakle propisane bilo zakonom bilo drugim propisima niže pravne snage. Nema sumnje da će pravilo o glavnoj raspravi usporiti postupak, veće su mogućnosti opstrukcije postupka i time nastupanja zastare prekršajnog progona, povećanje troškova postupka. U tom smislu nisu previše značajne ni određene iznimke o glavnoj raspravi i nazočnosti okrivljenika: 1. mogućnost izdavanja prekršajnog naloga (čl. 160), 2. zakazivanje pripremnog ročišta i mogućnost donošenja rješenja o prekršaju ako okrivljenik prizna prekršaj (čl. 189. st. 1), 3. mogućnost održavanja rasprave i bez nazočnosti okrivljenika uz ispunjenje određenih uvjeta (čl. 189. st. 6. i 7). To tim prije uzme li se u obzir inače poznat nerješiv problem uredne dostave, poglavito u prekršajnom postupku, a u tome nema ozbiljnijeg pomaka na zakonskoj razini ni s donošenjem ovog zakona. Pored istaknutog, nužno je upozoriti da će prekršajni postupak u formi glavne rasprave izazvati iznimne poteškoće za prekršajne sudove (vjerojatno i za upravna tijela koja vode prekršajni postupak) i zbog infrastrukturne nepripremljenosti tih tijela postupka (brojni su sudovi s katastrofalno lošim prostornim uvjetima i tehničkom opremljenošću).

#### *Branitelj u prekršajnom postupku*

Odredbom čl. 69. st. 2. ZOP/95 samo je deklarirao pravo okrivljenika da u tijeku postupka može uzeti branitelja, i to je sve o branitelju što je sadržavao ZOP/95. Dakako da je stoga taj zakon nužno morao, po uzoru na ZKP, urediti pravo okrivljenika na branitelja u prekršajnom postupku, razumije se vodeći računa o prirodi prekršajnog postupka u usporedbi o kaznenim postupkom.

Bitne odredbe kojima se propisuje sudjelovanje branitelja u prekršajnom postupku:

- pravo okrivljenika na branitelja u prekršajnom postupku po njegovu izboru, obveza tijela postupka već na prvom ispitivanju upozoriti ga na to pravo te ako okrivljenik nema dovoljno sredstava da plati branitelja, a postupak se vodi za prekršaj za koji mu može biti izrečena i kazna zatvora, ako je to nužno radi obrane okrivljenika, tijela postupka će na njegov zahtjev odrediti okrivljeniku branitelja na trošak proračuna tijela postupka (čl. 82. st. 3. i 4, čl. 108. st. 7),
- procesne posljedice ako tijelo postupka ne upozori okrivljenika na prvom ispitivanju, odnosno na glavnoj raspravi na pravo branitelja po njegovu izboru koji može nazočiti njegovu ispitivanju (čl. 105. st. 4. i 6, 173. st. 3. i 5),
- mogućnost ispitivanja okrivljenika i bez nazočnosti branitelja samo ako se odrekao tog prava, i to mora biti ubilježeno u zapisnik, kao i posljedica postupanja tijela postupka protivno tome (čl. 173. st. 5),
- pravo branitelja razgledati prekršajni spis (čl. 119. st.1),

- obveza tijela postupka da okrivljenika u prvom pozivu na ispitivanje upozori na pravo da branitelj može nazočiti njegovu ispitivanju (čl. 130. st. 3),
- obveza policije i upravnih tijela da osumnjičenika prigodom poduzimanja izvidne radnje ispitivanja upozore na pravo na branitelja i posljedice ako tako ne postupi (čl. 158. st. 1),
- pravo branitelja na predlaganje dokaza na raspravi, pravo da uz dopuštenje suca ispituje osobe koje daju iskaz, pravo na završni prijedlog o vrsti odluke s osvrtnom na provedene dokaze i pravna pitanja (čl. 193. st. 1. i 2),
- pravo branitelja na podnošenje žalbe protiv rješenja o prekršaju i bez posebne ovlasti okrivljenika za to, ali ne i protiv njegove volje (čl. 204. st. 1. i 6),
- računanje roka za žalbu ako je rješenje o prekršaju dostavljeno okrivljeniku i njegovom branitelju u različite dane (čl. 206. st. 2),
- bitna povreda postupka ako je branitelju na njegov zahtjev uskraćeno pravo (čl. 88) da se na glavnoj raspravi koristi svojim jezikom (čl. 209. st. 1. toč. 2),
- sudjelovanje branitelja na sjednici drugostupanjskog vijeća prigodom odlučivanja o žalbi protiv rješenja o prekršaju (čl. 214. st. 4),
- mogućnost branitelja na podnošenje zahtjeva za izvanredno ublažavanje kazne (čl. 233. st. 2).

Takva, s pravom, osnažena uloga branitelja u prekršajnom postupku dakako povećava mogućnosti i opstrukcije postupka. Očigledno u cilju sprječavanja opstrukcije postupka zakonodavac je predvidio i ove odredbe:

- ako je okrivljenik u pisanom pozivu za ispitivanje na raspravi upozoren na mogućnost uzimanja branitelja po svojem izboru koji može nazočiti njegovu ispitivanju, tijelo postupka neće odgađati raspravu ako je okrivljenik uredno primio poziv s naznačenim upozorenjem i rasprava će se održati i bez branitelja koji nije došao na raspravu, osim što se okrivljeniku u opravdanim slučajevima na njegovu molbu može ostaviti vrijeme od samo jednog sata radi kontaktiranja s braniteljem i njegova dolaska na raspravu (čl. 105. st. 5), te
- ako branitelj na glavnoj raspravi ometa red ili se ne pokorava nalogu suca za održavanje reda, može biti udaljen iz sudnice odnosno biti kažnjen novčanom kaznom od 5.000,00 kuna.

#### *Žalba u prekršajnom postupku i svi propusti u ovom zakonu vezani za žalbu*

Žalba je kao redovito pravno sredstvo protiv prvostupanjskih prekršajnih odluka u ZOP/95 bila nedovoljno normirana i zato je ovaj zakon imao nakanu urediti je u potpunosti. Koliko uspješno, moći će se zaključiti nakon što se cjelovito razmotre sve odredbe o žalbi u ovom zakonu.

Iako je zakonodavac odredbu članka 87, kojom je pokušao urediti na cjelovit način temeljne odredbe o žalbi, smjestio među temeljne postupovne prekršajne odredbe, ne samo da tom odredbom nije uredio temeljne odredbe o žalbi već je tom odredbom učinio gotovo najveće propuste u ovom zakonu.

Prije svega potrebno je točno odrediti koje su to sve vrste odluka u prvostupanjskom prekršajnom postupku protiv kojih je moguće podnijeti žalbu. Odredbom stavka 1. pravilno se određuje jedna od vrsta odluka u prvostupanjskom prekršajnom postupku, a to je rješenje o prekršaju (rješenje kojim se okrivljenik proglašava krivim i u pravilu kažnjava i rješenje o obustavi prekršajnog postupka) i pravilno se propisuje da je protiv njega moguća žalba. Odredbom stavka 3. članka 87. također se pravilno određuje druga vrsta odluka u prvostupanjskom prekršajnom postupku, a to su odluke koje se donose radi pripreme ili vođenja postupka, te se pravilno propisuje da protiv tih odluka nema mjesta žalbi ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Međutim, prva od velikih pogreški zakonodavca u vezi sa žalbom jest da nije odredio treću vrstu odluka u prvostupanjskom prekršajnom postupku, a to su sva tzv. druga postupovna rješenja koja se donose tijekom prekršajnog postupka a nisu ni rješenje o prekršaju ni odluka radi pripreme ili vođenja postupka, kako to pravilno čini u kaznenom postupku ZKP svojom odredbom čl. 395. st. 1. Ta pogreška zakonodavca rezultat će daljnjim propustima, o čemu će biti riječi poslije.

Očekivalo se da zakonodavac odredbom članka 87. odredi na jednom mjestu žalbene rokove protiv svih, gore navedenih, odluka u prvostupanjskom prekršajnom postupku na veoma jednostavan način: 1. protiv prvostupanjskog rješenja o prekršaju žalba se podnosi u roku od osam dana, 2. protiv svih drugih prvostupanjskih rješenja protiv kojih je zakonom dopuštena, žalba se podnosi u roku od tri dana ako zakonom nije propisan kraći rok (rok za žalbu protiv rješenja o zadržavanju podnosi se u roku od 48 sati - čl. 146. st. 4). Na taj način izbjeglo bi se opterećivanje pojedinačnih odredbi propisivanjem žalbenog roka, a posebno bi se izbjegao propust koji čini zakonodavac tako što u članku 206. st. 1. propisuje žalbeni rok od osam dana protiv rješenja o prekršaju. Za ostale odluke propisuje žalbeni rok u pojedinim odredbama od tri dana (primjerice čl. 138. st. 5), a u pojedinim odredbama uopće ne propisuje žalbeni rok (primjerice čl. 131. st. 4), pa ostaje da praksa na interpretativan način odredi rok za žalbu protiv tih rješenja (koja nisu rješenja o prekršaju) za koja nije određen rok. Trebalo bi poći od toga da je žalba tamo gdje zakonodavac nije odredio žalbeni rok dopuštena u roku od osam dana kao najdulji žalbeni rok koji zakonodavac propisuje za rješenje o prekršaju.

Nakon što je zakonodavac pravilno odredbom stavka 3. čl. 87. ustanovio pravilo da protiv prvostupanjske odluke radi pripreme ili vođenja postupka nije dopuštena žalba, ako ovim zakonom nije određeno drukčije, propustio je pažljivo primijeniti to pravilo u svakoj odredbi kojom se donosi takva odluka.

Stoga, pozivom na pravilo iz stavka 3. čl. 87. proizlazi da ne postoji pravo žalbe protiv rješenja:

- o izuzeću (čl. 103. i 104),
- o odbačaju neurednog podneska, pa dakle i zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (čl. 115. st. 3),
- o jamstvu (čl. 141–144, osim po čl. 141. st. 6),
- o kažnjavanju svjedoka na temelju čl. 177. st. 7,
- o stegovnom kažnjavanju stranaka i drugih sudionika u postupku na glavnoj raspravi po čl. 191,
- o izdvajanju zapisnika i drugih isprava na raspravi prije provođenja dokaznog postupka, na temelju čl. 192.

Ako se nepostojanje prava na žalbu protiv rješenja o izuzeću i jamstvu (neovisno što to nije nakana zakonodavca, već očigledan propust) može i braniti razlogom učinkovitog i brzog postupka, za ostala rješenja apsolutno je neprihvatljivo nepostojanje prava na žalbu.

Zbog daljnjeg propusta odredbe čl. 87. kojom se zakonodavac uopće nije odredio o tzv. drugim postupovnim rješenjima koja se donose u prekršajnom postupku, a nisu ni rješenja o prekršaju ni rješenja radi pripreme ili vođenja postupka i o žalbi protiv tih rješenja (kako to inače čini u kaznenom postupku - članak 395. st. 1. ZKP), proizlazi da ne postoji pravo žalbe protiv rješenja:

- o odbačaju neuredne žalbe (čl. 207. st. 2. i 3. u vezi s čl. 115. st. 3),
- o jamstvu poslije donošenja nepravomoćnog rješenja o prekršaju (čl. 143. i 144),
- o upućivanju u psihijatrijsku ustanovu (čl. 149),
- o odbačaju nepravodobne i nedopuštene žalbe (čl. 213. st. 2),
- o odbačaju zahtjeva za obnovu postupka (čl. 229. st. 1),
- o odbijanju zahtjeva za obnovu postupka (čl. 230),
- o odbačaju zahtjeva za izvanredno ublažavanje kazne (čl. 234. st.3),
- o brisanju rješenja o prekršaju (čl. 248. st. 3),
- o objavi u sredstvima javnog priopćavanja (čl. 254. st. 4),
- o brisanju upisa u kaznenu evidenciju (čl. 255),
- o tumačenju odluke (čl. 263. st. 2).

#### *Drugostupanjski postupak*

Drugostupanjski je prekršajni postupak doživio neke bitne novine. Najznačajnija novina proizlazi iz odredbe članka 91. toč. 1. koja kaže:

“Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske :

(1) odlučuje o žalbama protiv prvostupanjskih rješenja o prekršaju koja su donijeli sudovi i upravna tijela, kao i o žalbama protiv drugih rješenja sudova i upravnih tijela kada je to propisano ovim Zakonom, osim ako posebnim zakonom nije određena nadležnost nekoga drugog suda”.

Time je zakonodavac odlučio definitivno, barem u drugom stupnju, prekršajni postupak staviti u isključivu sudsku nadležnost, dakle prestala je drugostupanjska nadležnost upravnih tijela za odlučivanje o žalbama protiv rješenja o prekršaju donesenih od prvostupanjskih upravnih tijela koja vode prekršajni postupak. Jednako je tako bitna novina ustanovljavanje drugostupanjskog vijeća prekršajnog suda (čl. 90. st. 2. u vezi s čl. 93. st. 3) i drugostupanjskog vijeća upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak u prvom stupnju (čl. 95. st. 3) čime, po uzoru na kazneni postupak (čl. 18. st. 4. i čl. 20. st. 2. ZKP), zakonodavac određuje da sama prvostupanjska tijela postupka (sud i upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak) u vijeću odlučuju, u pravilu (ako zakonom nije rečeno drukčije - čl. 90. st. 2), o žalbama protiv rješenja donesenih u prvostupanjskom prekršajnom postupku izvan glavne rasprave (radi pripreme ili vođenja postupka - čl. 87. st. 3). Nije dobro što Zakon člankom 90. st. 2. naznačuje postupanje prekršajnih sudova po toj odredbi drugostupanjskim jer je to u proturječju s odredbom članka 14. st. 1. Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 3/94...129/00) kojim se prekršajni sudovi definiraju isključivo kao prvostupanjski sudovi. Zakon o kaznenom postupku, u bitnom u istoj procesnoj situaciji, takvu nadležnost prvostupanjskih sudova naziva “odlučivanjem izvan glavne rasprave”. Dakako, u situaciji kada je isključivo Visoki prekršajni sud nadležan odlučivati o žalbama podnesenim protiv prvostupanjskih rješenja o prekršajima, propisivanje nadležnosti vijeća prekršajnih sudova i vijeća upravnih tijela koja odlučuju o žalbama protiv rješenja suca odnosno voditelja postupka u upravnim tijelima u funkciji je rasterećena Visokog prekršajnog suda kao drugostupanjskog suda. U istoj je funkciji i novina da o molbi za povrat u prijašnje stanje odlučuje prvostupanjsko tijelo postupka koje je donijelo rješenje o prekršaju odnosno izdalo prekršajni nalog, u vezi s kojom se odlukom podnosi molba za povrat u prijašnje stanje. U odnosu na čl. 80. st. 1. ZOP/95, produljen je tzv. subjektivni rok za povrat u prijašnje stanje s tri na osam dana (čl. 125. st. 1). Osobito je značajna novina drugostupanjskog postupka članak 214. kojim se uvodi mogućnost nazočnosti okrivljenika i njegovog branitelja sjednici drugostupanjskog vijeća Visokog prekršajnog suda na kojoj se rješava o žalbi: 1. ako predsjednik vijeća ili vijeće ocijeni da bi bila od koristi nazočnost jednog od njih za rješenje stvari, 2. ako okrivljenik ili njegov branitelj u žalbi protiv rješenja o prekršaju kojim je okrivljeniku izrečena kazna zatvora postave zahtjev za nazočnost sjednici vijeća, vijeće je obvezno obavijestiti ih o sjednici. Pritom zakonodavac privilegira državnog odvjetnika kao stranku u postupku (u odnosu

prema ostalim ovlaštenim podnositeljima zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka) obvezujući vijeće da o sjednici vijeća o kojoj obavještava okrivljenika i njegovog branitelja uvijek obavijesti i državnog odvjetnika ako se postupak vodi na njegov zahtjev, s time da u tom slučaju prije zakazivanja sjednice vijeća spis dostavi državnom odvjetniku na razmatranje. Značajno je naglasiti: kako okrivljenik i njegov branitelj zahtjev za obavijest o sjednici vijeća mogu istaknuti samo u žalbi, okrivljenik i njegov branitelj ne obavještavaju se o sjednici vijeća ni ako se radi o rješenju kojim je okrivljeniku izrečena kazna zatvora a okrivljenik ili branitelj nisu podnijeli žalbu protiv tog rješenja o prekršaju.

#### *Izvanredni pravni lijekovi*

U sustavu izvanrednih pravnih lijekova novine idu u dva smjera.

1. Ustanovljen je novi izvanredni pravni lijek "zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne", čl. 233. st. 1. koji kaže: "Ublažavanje pravomoćno izrečene kazne dopušteno je kad se nakon pravomoćnosti odluke o prekršaju pojave okolnosti kojih nije bilo kada se izricala odluka ili sud za njih nije znao iako su postojale, a one bi očito dovele do blaže odluke o kazni". Dakle, zahtjev se može podnijeti u vezi s pravomoćno izrečenom kaznom (zatvor i novčana kazna). Ako je kazna izvršena, ne može se podnijeti zahtjev. Ako je kazna izrečena u postupku vođenom na zahtjev državnog odvjetnika, spis će se, prije donošenja odluke o zahtjevu, dostaviti glavnom državnom odvjetniku Republike Hrvatske koji može staviti pisani prijedlog o zahtjevu Visokom prekršajnom sudu koji odlučuje o zahtjevu.

2. Uvedene su sadržajne promjene u vezi sa "zahtjevom za obnovu postupka" (čl. 227). Sada je zahtjev za obnovu postupka, osim u korist kažnjenika, moguće podnijeti i na štetu kažnjenika pod uvjetima iz članka 228, u roku od jedne godine od dana pravomoćnosti rješenja o prekršaju. U korist kažnjenika zahtjev se može podnijeti u roku od dvije godine od dana pravomoćnosti rješenja o prekršaju (čl. 227. st. 3, prije je taj rok iznosio šest mjeseci). U vezi sa zahtjevom za izvanredno preispitivanje odluke u prekršajnom postupku, novina je da se taj zahtjev sada može podnijeti i protiv pravomoćnog rješenja o prekršaju kojim je izrečena novčana kazna od 50.000,00 kuna i teža.

### **3. JOŠ NEKI OD BITNIH PROPUSTA U ZAKONU**

#### **a) Uvjetna osuda**

Pored već naznačenih propusta u sustavu propisivanja i primjene prekršajnih sankcija, treba posebno naznačiti propuste zakonodavca glede mjere upozorenja uvjetne osude. Uvjetna je osuda normirana odredbama čl. 34, 35. i 52. prema

kojim proizlazi da se primjenom uvjetne osude okrivljeniku mogu odrediti obveze: da okrivljenik nadoknadi štetu koju je prekršajem prouzročio, da vrati korist koju je prekršajem pribavio ili da ispuni druge obveze koje su u vezi s počinjenjem prekršaja (st. 1. čl. 52). Uvjetna će se osuda opozvati i odrediti izvršenje izrečene kazne zatvora ako počinitelj (jezična nekorektnost jer se radi o kažnjeniku) u vremenu provjeravanja (od tri mjeseca do jedne godine) počini jedan ili više prekršaja za koje mu je izrečena kazna zatvora. Dakle, za neispunjenje dodatnih obveza iz st. 1. čl. 52. za kažnjenika nema posljedica jer se zbog toga ne može opozvati uvjetna osuda, pa je propisivanje dodatnih obveza za kažnjenika potpuna besmislica. I napokon, najveći propust glede uvjetne osude jest što zakonodavac nije propisao krajnji rok u kojem se uvjetna osuda može opozvati kako to u kaznenom pravu propisuje članak 69. st. 7. KZ. Eventualna interpretacija toga da se onda uvjetna osuda u prekršajnom pravu može vremenski neograničeno opozvati bila bi veoma opasna te teorijski i u svakom drugom pogledu neprihvatljiva. Na temelju svega istaknutog zaključiti je da je uvjetna osuda naprosto u praksi neprimjenjiva sankcija.

#### **b) Zaštitne mjere i rad za opće dobro na slobodi**

Iako je ovaj zakon stupio na snagu 1. listopada 2002, od kada se i primjenjuje, te iako je člankom 262. propisano da će se nadležnost za izvršenje rada za opće dobro na slobodi, zaštitnih mjera i odgojnih mjera kao i način njihova izvršavanja urediti posebnim zakonom, do danas nije donesen taj zakon. Prema stavku 1. članka 45, kada tijela postupka (prekršajni sudovi i upravna tijela koja vode prekršajni postupak) okrivljenika proglase krivim i izreknu mu novčanu kaznu ili globu u iznosu do 500,00 kuna, obvezna su u izreci rješenja naglasiti da će se one, ako okrivljenik u ostavljenom roku ne plati izrečenu novčanu kaznu ili globu, uz okrivljenikov pristanak zamijeniti radom za opće dobro na slobodi, a tek ako okrivljenik na to ne pristane, zamijenit će se mjerom zatvora. Ako kažnjenik u konačnici ne plati novčanu kaznu ili globu, a potom izjavi da pristaje da mu se zamijene radom za opće dobro na slobodi, tijelo izvršenja to mu mora odobriti, ali iz razloga, gorenaznačenih, ta bi odluka, za sada, bila neprovediva. U tim slučajevima u ovom je času zapravo na djelu blokada sustava.

#### **c) Objava rješenja o prekršaju i odricanje od prava na žalbu protiv rješenja o prekršaju**

Iako je zakonodavac člankom 194. stavkom 3. propisao mogućnost objave rješenja o prekršaju odmah nakon zaključenja glavne rasprave, prema članku 205. st. 1. određuje se da se okrivljenik protiv rješenja o prekršaju kojim mu je izrečena kazna zatvora može odreći prava na žalbu samo nakon što mu je rješenje



uručeno, a protiv drugih rješenja o prekršaju može se odreći prava na žalbu i prije, ali nakon što su se tog prava odrekli i podnositelji zahtjeva. Radi se o određenju zakonodavca koje je apsolutno besmisleno. U prekršajnom pravu nema razloga da se ne dopusti svakom ovlašteniku prava na žalbu da se neovisno odrekne prava na žalbu odmah nakon što mu je priopćeno rješenje o prekršaju, neovisno i o vrsti sankcije. Ako je to moguće u skraćenom kaznenom postupku (čl. 442.a ZKP), u kojem je moguće izricanje i kazne zatvora do pet godina, potpuno je neracionalno i neprimjereno takvo propisivanje zakonodavca s tim u vezi u prekršajnom postupku.

#### **d) Vijeće prekršajnog suda**

Dobra ideja zakonodavca sadržana u odredbama čl. 90. st. 2. i čl. 93. st. 3, opet se, zbog nekonzistentnog pristupa tom pitanju, zapravo "pretvorila" u blokadu sustava. Naime, realno je da samo oni prekršajni sudovi u kojima je imenovano pet ili više sudaca mogu u praksi ostvarivati nadležnost propisanu čl. 90. st. 2. Zakonodavcu je poznato da niti 20% prekršajnih sudova nema pet ili više imenovanih sudaca, što znači da preko 80% prekršajnih sudova objektivno ne može i praktično ostvarivati svoju stvarnu nadležnost u postupanjima koja im je dana odredbom članka 90. st. 2. Kako do dana stupanja na snagu ovog zakona zakonodavac nije na bilo koji način riješio to pitanje, praktički je na djelu blokada sustava u vezi s odredbom čl. 90. st. 2. ovog zakona. Tražeći izlaz iz takve blokade sustava, Visoki prekršajni sud je na sjednici svih sudaca 10. rujna 2002. odlučio pružiti poslove vijeća prekršajnih sudova iz čl. 90. st. 2. imajući pritom na umu odredbe čl. 78. st. 2. ovog zakona i čl. 500. st. 2. ZKP, iako svjestan pravne upitnosti takve svoje odluke, ali prihvaćajući to nužnim načinom izlaza iz takve blokade sustava.

#### **e) Okrivljenik kojem je prvostupanjskim rješenjem o prekršaju izrečena kazna zatvora, koji je u žalbi na to rješenje stavio zahtjev za obavijest o sjednici drugostupanjskog vijeća Visokog prekršajnog suda, a zadržan je ili se nalazi u pritvoru odnosno na izdržavanju kazne zatvora**

Riječ je o okrivljenikovu ostvarivanju prava koje mu daje odredba članka 214. st. 4. ovog zakona, a u praksi je moguće da se okrivljenik, primjerice, nalazi u zadržavanju, pritvoru ili na izdržavanju kazne zatvora u Dubrovniku, a hoće prisustvovati sjednici vijeća Visokog prekršajnog suda u Zagrebu. Dovođenje okrivljenika na sjednicu vijeća u takvoj situaciji skopčano je s nerazumno visokim troškovima, a postavlja se i pitanje primjerenosti ostvarivanja tog prava okrivljenika, u takvoj situaciji, u prekršajnom pravu. Neshvatljivo je da

zakonodavac nije razrješio takvu situaciju na način kako je razriješeno u kaznenom pravu odredbom članka 374. st. 2. ZKP, tj. okrivljenik se, u takvoj situaciji, dovodi na sjednicu vijeća samo ako vijeće to ocijeni svrhovitim.

#### **f) Beneficium cohaesionis**

Prekršajna je praksa prihvatila da rješenje o prekršaju postaje pravomoćno prema onom suokrivljeniku koji nije podnio žalbu, nije pravodobno podnio žalbu, odnosno ako je odustao od već podnesene žalbe. Brojni su primjeri u prekršajnom postupku da se neki od suokrivljenika ne žali jer prihvati krivnju i plati kaznu (novčanu), a nakon toga traje žalbeni postupak u tom istom predmetu na žalbu drugog suokrivljenika koji podulje traje i često nastupi zastara prava na pravomoćni dovršetak tog postupka. Nema sumnje, pravilo *beneficium cohaesionis* iz članka 218. ima svoje mjesto i u prekršajnom pravu jer se radi o pravilu koje je u pravnoj teoriji i praksi općeprihvaćeno, i to se ne dovodi u pitanje. Međutim, praksa ponekad nameće potrebu promišljanja i o mogućim promjenama nekih već prihvaćenih pravila u obliku iznimki. U tom je smislu upravo ovaj zakon postupio na način da je odredbom članka 168. st. 8. predvidio iznimku od pravila reformacije *in peius* i propisao da okrivljenik, koji sam ima pravo na pravno sredstvo protiv prekršajnog naloga, podnošenjem prigovora može i gore proći u iniciranom redovitom postupku jer tijela postupka nisu vezana obilježjem prekršaja, kaznom i drugom mjerom iz prekršajnog naloga. Upravo slijedeći takvo postupanje zakonodavca, u ovom slučaju, nema razloga da se i u članku 218. ne predvidi iznimka od pravila *beneficium cohaesionis*, tj. ako se rješenje o prekršaju ukida na ponovni postupak ili preinačuje zbog onog okrivljenika koji je podnio žalbu, treba rješenje ukinuti ili preinačiti i prema onom okrivljeniku koji se nije žalio ako je to od koristi i za tog okrivljenika, **osim** ako se s obzirom na podnositelja žalbe donosi rješenje o obustavi prekršajnog postupka zbog nastupanja zastare prava na pravomoćni dovršetak prekršajnog postupka protiv žalitelja. Takva iznimka od pravila *beneficium cohaesionis* pokazuje se i pravno opravdanom, a napose praktičnom. Stoga valja očekivati da će se u skoroj izmjeni i dopuni ovog zakona imati razumijevanja za iznijeto stajalište. No treba istaknuti, unatoč iznesenim razlozima za ustanovljavanje te iznimke od pravila, sve dok je u Zakonu sadržano pravilo *beneficium cohaesionis* bez iznimke koja se predlaže, pravila se treba pridržavati beziznimno, pa i u slučaju ako se donosi odluka o zastari prava na pravomoćni dovršetak prekršajnog postupka.

#### **g) Tzv. neprava obnova prekršajnog postupka**

Člankom 227. propisan je izvanredni pravni lijek "prave" obnove prekršajnog postupka pod uvjetima propisanim tom odredbom. Međutim, zakonodavac

odredbama o obnovi postupka (čl. 227–230) izriječno ne propisuje tzv. nepravu obnovu postupka koja je moguća u kaznenom pravu na temelju odredbe čl. 402. st. 1. ZKP kojom se predviđa mogućnost preinačenja pravomoćne presude i bez obnove kaznenog postupka u slučajevima iz toč. 1–3. tog stavka. U raspravi o prihvaćanju Zakona (pogledati *Izješća Hrvatskog sabora* od 26. srpnja 2002., str. 4 i 5 o 23. sjednici Hrvatskog sabora), zakonodavac neprihvatanje instituta nepravne obnove prekršajnog postupka obrazlaže da bi se time opstruirao postupak i vodio zastari. Nevjerojatno je da pritom zakonodavac previda da se nepravna obnova postupka provodi nakon već pojedinačno pravomoćno dovršenih prekršajnih postupaka, čime otpada argument opstrukcije postupka, pa i postupka izvršenja kazne, jer se postupak nepravne obnove postupka provodi paralelno s izvršavanjem kazni iz pojedinačno pravomoćno donesenih rješenja o prekršaju. Dapače, suprotno argumentu zakonodavca, upravo kažnjenik ima interes za brzim provođenjem nepravne obnove postupka. Pritom zakonodavac propušta uvažiti apsolutno legitiman interes kažnjenika za nepravom obnovom prekršajnog postupka, to prije kada se zna da u praksi tijela prekršajnog postupka (prekršajni sudovi a još više upravna tijela koja vode prekršajni postupak) najčešće ne primjenjuju jedinstven postupak za prekršaje u stjecaju protiv istog okrivljenika. Stoga upravo u prekršajnom postupku kažnjenik ima opravdan interes za mogućnost tzv. nepravne obnove postupka zbog prijetnje u rješenju o prekršaju tzv. mjerom supletornog zatvora (zbog neplaćene novčane kazne) i pravila o njegovu maksimumu prema čl. 45. st. 3. (trideset dana), čime se dovodi u pitanje argument zakonodavca kako institut nepravne obnove prekršajnog postupka nije primjeren u prekršajnom pravu. Osim toga, zakonodavac također previda da se upravo kroz institut nepravne obnove prekršajnog postupka smanjuje pritisak na zatvorske ustanove kroz izvršavanje tzv. mjere supletornog zatvora koji je cilj i sam zakonodavac u raspravi opetovano isticao. No zakonodavac nije svjestan vlastite zamke u vezi s institutom nepravne obnove prekršajnog postupka s obzirom na odredbu st. 2. čl. 78. na temelju čega treba prihvatiti odgovarajuću primjenu odredbi ZKP o nepravnoj obnovi postupka i u prekršajnom pravu. Ako kažnjenik, u prekršajnom postupku, podnese takav zahtjev s ispunjavanjem uvjeta za to, prema odredbama čl. 402. st. 1. toč. 1–3. ZKP, teško bi tijela prekršajnog postupka (sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak) mogla osporiti pravo kažnjeniku na to. Na prekršajnoj je praksi da odgovori na to pitanje.

#### **h) Zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne**

S pravom je zakonodavac, po uzoru na kazneno pravo, propisao i u prekršajnom pravu izvanredni pravni lijek “izvanredno ublažavanje kazne”, ali nije pritom cijenio potrebu da se, primjereno prekršajnom pravu zbog mogućnosti

i u praksi izricanja dosta niskih novčanih kazni, odredi cenzus kao uvjet za podnošenje tog izvanrednog pravnog lijeka. U postupku donošenja ovog zakona predlagalo se određivanje tog cenzusa i nisu jasni razlozi što cenzus nije prihvaćen. Sasvim je nelogično da se i za najmanje izrečene novčane kazne omogućuje, sada, podnošenje zahtjeva za izvanredno ublažavanje kazne, što bi u praksi rezultiralo "produciranje" velikog broja tih predmeta, koji bi pretežito završavali odbijanjem zahtjeva. Stoga se čini razumnim da se, primjerice, dopusti podnošenje zahtjeva za izvanredno ublažavanje kazne tek za izrečenu novčanu kaznu od 10.000,00 kuna ili težu za kažnjenika fizičku osobu odnosno 50.000,00 kuna ili težu za kažnjenika pravnu osobu.

**i) Nepostojanje zakonskog rješenja za sprječavanje izbjegavanja izvršavanja rješenja o prekršaju donesenih protiv onih okrivljenika koji nemaju boravak u Republici Hrvatskoj**

U prekršajnom sudovanju poseban je problem osigurati mogućnost izvršenja donesenih rješenja o prekršaju (kako od prekršajnih sudova tako i više od upravnih tijela koja vode prekršajni postupak) protiv okrivljenika koji nemaju boravak ni prebivalište u Republici Hrvatskoj. ZOP/95. rješavao je taj problem odredbom čl. 144. st. 3. tako što je, uz ostalo, propisivao da u takvoj situaciji tijelo prekršajnog postupka nakon donošenja prvostupanjskog rješenja o prekršaju proglasi to rješenje odmah izvršnim i izvrši ga, neovisno o tome je li okrivljenik podnio žalbu protiv tog rješenja. Takvo rješavanje ove pravne situacije nesumnjivo je ustavnopravno upitno s obzirom na ustavno i zakonsko pravo na žalbu protiv rješenja o krivnji i suspenzivni karakter žalbe, kako se i ovaj zakon odredio (čl. 206. st. 3). Stoga je ispravno postupio zakonodavac kada je ovim zakonom napustio takvo rješavanje ove pravne situacije. Međutim, jednako je tako legitiman interes svake države, pa dakle i Republike Hrvatske, da osigura mogućnost učinkovitog izvršavanja odluka svojih tijela postupka donesenih protiv onih okrivljenika koji nemaju boravak ni prebivalište u Republici Hrvatskoj i sasvim je moguće očekivati da bi nakon donošenja nepravomoćnog rješenja o prekršaju napustili teritorij Republike Hrvatske i time onemogućili izvršenje rješenja o prekršaju. Međutim, nakon što je zakonodavac ovim zakonom, ispravno, napustio odredbu članka 144. st. 3. ZOP/95, nije u zamjenu zakonski drukčije uopće uredio taj izraženi problem. Ne rješava taj problem ni odredba članka 143, koja je zapravo prepisana odredba dosadašnjeg članka 86. st. 1. ZOP/95, koja se u praksi prekršajnih tijela nije uopće ni koristila upravo zbog toga što svojim sadržajem ne rješava naznačeni problem, pa to ne može ni sada jednaka odredba čl. 143. ovog zakona. Naime, tom je odredbom ostavljeno na volju okrivljeniku da ponudi jamstvo, ali norma ne daje odgovor što ako okrivljenik ne ponudi jamstvo. Ako bi se stvar postavila i tako da tijelo

prekršajnog postupka zatraži od okrivljenika jamstvo, norma opet ne rješava slučaj što ako okrivljenik ne da jamstvo (bilo da to ne želi, bilo da nema za to sredstava). Ne rješava problem, o kojem je riječ, ni eventualno odredba članka 146. st. 3. jer “pokriva” samo strogo ograničene slučajeve. Problem se donekle rješava odredbama čl. 44. ili mjerama opreza (čl. 138), ali nikako na sasvim zadovoljavajući način. Što ako okrivljenik ne raspolaže ni pokretnom imovinom koja bi eventualno dolazila u obzir za primjenu čl. 44? Mjere opreza ne rješavaju problem jer se okrivljenika samo ostavlja bez važećih osobnih dokumenata, a to ne garantira da će se u primjereno vrijeme izvršiti odluka tijela postupka. Kako je problem o kojem je riječ izražen u svakodnevnom postupanju mnogih tijela postupka, nužno ga je žurnim izmjenama i dopunama Zakona riješiti. U postupku donošenja ovog zakona zakonodavcu se nudilo rješenje ovog problema na odgovarajući način normom koja bi glasila:

“(1) U slučaju kada je protiv okrivljenika koji nema stalno boravište u Republici Hrvatskoj doneseno rješenje o prekršaju kojim je on proglašen krivim i kažnjen, sud može odlučiti da od tog okrivljenika zatraži jamstvo koje odgovara izrečenoj novčanoj kazni, troškovima postupka i visini prihvaćenog imovinsko-pravnog zahtjeva oštećenika. Ako taj okrivljenik ne položi traženo jamstvo, odredit će sud, mimo uvjeta propisanih člankom 146. ovog Zakona, njegovo zadržavanje do izvršenja rješenja o prekršaju, a najdulje u trajanju koje odgovara trajanju mjere zatvora kojom bi se mogla zamijeniti neplaćena novčana kazna u tom predmetu. (2) Ako je rješenje o prekršaju donijelo upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak, zatražit će od nadležnog prekršajnog suda da donese rješenje iz st. 1. ovog članka, s time da policiji može naložiti da dovede okrivljenika pred sud radi donošenja rješenja.”

Teško je razumjeti zakonodavčevo neprihvatanje odredbe u tom obliku koja na zadovoljavajući i pravno prihvatljiv način rješava problem o kojem je riječ.

#### **j) Nepostojanje odredbe o značenju zakonskih izraza koji se upotrebljavaju u ovom zakonu, nomotehnika i pogreške**

Odredba koja na jednom mjestu uređuje ključne izraze koji se koriste u Zakonu nema funkciju samo da na jasan način pojasni značenje pojedinih zakonskih izraza već pridonosi tome da se ti izrazi u Zakonu konzistentno i dosljedno upotrebljavaju. Upravo je ovaj zakon primjer koliko nepostojanje takve odredbe pridonosi da se zakonski izrazi upotrebljavaju na nedosljedan način i koje nedoumice s tim u vezi mogu biti. Zbog toga je, primjerice, nejasno koristi li se u prekršajnom postupku izraz “osumnjichenik”, i do kojeg momenta, a osobito stoga što prema odredbi članka 105. st. 1. izraz “okrivljenik” znači da je protiv te osobe (fizičke ili pravne) prekršajni postupak već započeo. Stoga

se i može dogoditi da u odredbi čl. 149. st. 1. stoji: “Ako postoji osnovana sumnja da je okrivljenik počinio prekršaj...”, što je nesumnjivo nekorektan zakonski izričaj. U Zakonu se veoma nedosljedno upotrebljavaju izrazi “pokretanje” i “započinjanje” prekršajnog postupka. Inače treba prihvatiti da izraz “pokretanje prekršajnog postupka” znači da je nadležnom tijelu postupka ovlašteni podnositelj podnio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, a “započinjanje prekršajnog postupka” znači da je nadležno tijelo postupka poduzelo neku od radnji u postupku nakon podnesenog zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Jedna od većih nomotehničkih nespretnosti u ovom zakonu vezana je uz odredbu čl. 200. Naime, prihvaćajući kompromis da upravna tijela mogu voditi prvostupanjski prekršajni postupak ako je to zakonom koji propisuje prekršaj predviđeno, zakonodavac je opravdano odredio da i sva upravna tijela koja vode prekršajni postupak u prvom stupnju provode taj postupak po pravilima ovog zakona (članak 200). U vezi s takvim određenjem zakonodavca bila je sasvim dostatna odredba čl. 200. i specifične odredbe čl. 201, 202. i 203, a sasvim onda nepotrebna primijenjena nomotehnika da se u gotovo svakoj odredbi Zakona kada se propisuje postupanje tijela postupka naglašavaju i sud i upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak, što je sasvim nepotrebno (osim nekih iznimki gdje je to neizbježno) nomotehničko opterećenje zakonskih odredbi o tome. Pritom je još više zbunjujuća nomotehnika što je zakonodavac počesto izostavio taj dualizam o sudu i upravnom tijelu, pa bi proizlazilo da se ta odredba ne tiče upravnih tijela (primjerice čl. 50. st. 1). Ipak, s obzirom na odredbu čl. 200, upravna tijela koja vode u prvom stupnju prekršajni postupak u svemu primjenjuju odredbe ovog Zakona.

- Velika je pogreška u Zakonu kada, prema odredbama čl. 25. st. 1. i 2, određuje da se i mjere upozorenja (uvjetna osuda i opomena) kao prekršajne sankcije propisuju zakonom odnosno drugim propisom o prekršaju. Mjere upozorenja isključivo se izravnom primjenom ovog zakona primjenjuju umjesto propisom o prekršaju propisane kazne ili globe pod uvjetima propisanim ovim zakonom. Da je tomu tako, proizlazi nedvojbeno i iz odredbi čl. 34. st. 4. i čl. 35. st. 1.
- U čl. 48. st. 5. propust je što nije propisano predviđeno uračunavanje i u eventualno izrečenu globu, a ne samo u izrečenu kaznu.
- U članku 51. st. 2. izričaj “... prije donošenja rješenja o prekršaju” jest pogreška u kontekstu te odredbe. Naime, smisao je te odredbe da tijelo postupka, pod uvjetima te odredbe, prije negoli započne s vođenjem postupka (kaže se da će pozvati pisanim putem okrivljenika) pozove okrivljenika da ispuni propisanu obvezu, odnosno naknadi u određenom roku nanesenu štetu, pa ako okrivljenik postupi po traženju tijela postupka, rješenjem će se postupak obustaviti. Dakle, umjesto izričaja “prije donošenja rješenja o prekršaju”, ispravno bi bilo uporabiti izričaj “prije negoli započne s vođenjem postupka”.

U slučaju da okrivljenik postupi po traženju tijela postupka, ne bi se rješenjem postupak obustavljao, već bi se zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka odbacivao, jer se postupak rješenjem obustavlja samo ako se tijelo postupka upustilo u vođenje postupka.

- U članku 60. st. 5. nelogično je da se ne omogućuje propisivanje i drugim propisom o prekršaju (čl. 7. st. 1. toč. 2. i 3). Ta nelogičnost zasigurno nije posljedica nakane zakonodavca, već inače pogrešne nomotehnike zakonodavca kada ponegdje upotrebljava izričaj “posebnim zakonom”, a ponegdje izričaj “propisom o prekršaju”, umjesto da svuda upotrebljava izričaj “propisom o prekršaju” (osim iznimno kad je riječ samo o prekršaju propisanom zakonom), čime bi se izbjegli takvi i slični propusti.
- U st. 3. čl. 77. izražena je normativna pogreška jer proizlazi da se prema maloljetnom počinitelju prekršaja izriče zaštitna mjera oduzimanja predmeta na jednu godinu, što je protivno odredbi čl. 36. st. 5. prema kojoj se ta zaštitna mjera izriče trajno, što je i logično.
- Članak 63. jezično je u cjelini pogrešan jer svaki je maloljetnik osoba koja nije navršila osamnaest godina života, i to se ne veže uz počinjenje prekršaja, a članak 5. propisao je da nema prekršajne odgovornosti počinitelja koji u vrijeme ostvarenja obilježja prekršaja nije navršio četrnaest godina života.
- Dio rečenice stavka 1. čl. 77. “... a zastara počinje teći kada je počinitelj prekršaja primio pravomoćnu odluku urednom dostavom, odnosno od dana kada je prvostupanjska odluka postala pravomoćna”, proturječan je i nejasan, a još je gore što je taj dio rečenice u potpunom proturječju s prethodnim dijelom rečenice koji jasno (i ispravno) određuje da se rok zastare izvršenja prekršajne sankcije od jedne godine računa od časa pravomoćnosti odluke o prekršaju (ispravno rješenje, jer se samo rješenjem odlučuje o prekršaju). Citirani drugi dio rečenice nameće različite momente od kojih bi se računao rok od jedne godine, što sve skupa u praksi može stvoriti velike probleme, pa je nužno to što prije izmjenama otkloniti.
- Stavkom 7. čl. 77. zakonodavac također čini previd da više nema instituta “skraćenog postupka”, već izdavanje prekršajnog naloga.
- Nije jasno zašto zakonodavac u stavku 1. čl. 79. upotrebljava izričaj “... pravomoćnim rješenjem (pravomoćnom odlukom)...”, umjesto ispravno samo “pravomoćnim rješenjem o prekršaju” jer se o krivnji za prekršaj u prekršajnom postupku odlučuje isključivo u formi rješenja o prekršaju (čl. 194. st. 1. i čl. 195). Naziv “odluka” zajednički je kategorijalni naziv za sve vrste odluka koje se donose u prekršajnom postupku (rješenje o prekršaju, sva druga postupovna rješenja koja se donose tijekom prekršajnog postupka, nalozi i naredbe - čl. 85).
- U st. 3. čl. 88. zakonodavac očito pravi previd kada i za zadržanog stranca propisuje pravilo uzajamnosti i dok traje njegovo zadržavanje, a to je, po

samoj prirodi stvari, neprihvatljivo za vrijeme njegovog zadržavanja, već samo prije i poslije zadržavanja (kako to opravdano propisuje ZKP u čl. 7. st. 6).

- Druga rečenica u st. 4. čl. 97. nepotpuna je u određenju pred kojim će se sudom voditi prekršajni postupak, očigledno nedostaje riječ “prvi”.
- Zadnja rečenica st. 2. čl. 98. sadrži krupnu procesnu pogrešku tvrdeći da se radi o sukobu nadležnosti, a zapravo se radi o prenošenju nadležnosti o kojoj odlučuje konačno Visoki prekršajni sud na traženje suda kojem je drugi sud ustupio predmet u nadležnost zbog razloga svrhovitosti.
- U toč. 1. st. 1. čl. 101. sadržana je inače česta terminološka nedosljednost zakonodavca kada upotrebljava izraz “optužen”, umjesto ispravno “protiv koga je podniet zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka” jer u prekršajnom postupku nema akta optužnice.
- U toč. 2. st. 1. čl. 101. također je terminološka nedosljednost kada se upotrebljava izričaj “podnositeljem prekršajne prijave” umjesto ispravno “podnositeljem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka” jer se samo tim aktom pokreće prekršajni postupak pred sudom.
- U članku 108. st. 4. također je izražena terminološka nedosljednost upotrebom izraza “oštećenika kao tužitelja” - taj izraz u prekršajnom postupku ne postoji.
- Članak 109. st. 1. nomotehnički je nekorektan jer se ne provodi “progon prekršaja”, već počinitelja prekršaja.
- St. 1. čl. 119. normativno je nepotpun, osim ako zakonodavac i ovom odredbom ne misli da je državni odvjetnik jedini ovlašten podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka kada među onima koji imaju pravo razgledati i prepisivati spis nema ovlaštenih podnositelja zahtjeva, osim državnog odvjetnika. I ovom se odredbom pokazuje nepraktičnost nabranjanja subjekata postupka tamo gdje to nije nužno pa se i dogodi takav normativni propust. Sasvim je praktično i normativno u redu da se upotrijebi izričaj “svakom u čijem je to opravdanom interesu”, kako to praktičnim određuje st. 1. čl. 155. ZKP.
- U st. 1. čl. 125. nema mjesta upotrijebljenoj riječi “iznimno” jer može upućivati na sasvim pogrešan zaključak da i uz opravdane razloge za povrat u prijašnje stanje tijelo postupka to ne mora dopustiti. Upravo je obrnuto: ako postoje opravdani razlozi za to, povrat u prijašnje stanje će se dopustiti.
- Odredba čl. 151. st. 5. ne spada u prekršajni postupak jer je to odredba koja se primjenjuje u parničnom postupku ili upravnom postupku.
- Naslov glave XXII. potpuni je nomotehnički promašaj, a podnaslov je također nomotehnički pogrešan. Sav naslov glave i podnaslov ispravno treba sažeti u naslov *Žalba protiv rješenja o prekršaju*, jer sadržaj odredbi koje slijede u glavi XXII. (čl. 204–226) odnose se isključivo na žalbu protiv rješenja o prekršaju donesenog u prvom stupnju.



- St. 3. čl. 204. normativno je pogrešan jer isključuje mogućnost da svaki ovlašten podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka podnese žalbu u korist i na štetu okrivljenika jer se to podrazumijeva po logici stvari. Takva normativna odredba st. 3. čl. 204. posljedica je pukog prepisivanja odredbe čl. 363. st. 3. ZKP, a da se nije imalo na umu da je državni odvjetnik u kaznenom postupku jedini ovlašten za pokretanje kaznenog postupka (samo iznimno pod uvjetima zakonom propisanim to su i oštećenik kao tužitelj i privatni tužitelj za određena kaznena djela), dok je u prekršajnom postupku drukčije (čl. 170. st. 1), osim ako i ovom odredbom zakonodavac ne govori u prilog tome da je i u prekršajnom postupku državni odvjetnik jedini ovlašten za pokretanje prekršajnog postupka (kao odredbom čl. 109. st. 1). No što god mislio, zakonodavac je ovom odredbom postigao pogrešan učinak tako da jedino državni odvjetnik može podnijeti žalbu i u korist okrivljenika, a isključio je, pogrešno, od toga ostale ovlaštenike na pokretanje prekršajnog postupka.
- I odredba st. 4. čl. 204. u svom je jednom dijelu normativno potpuno pogrešna u izričaju "... ali ako je državni odvjetnik preuzeo progon od oštećenika kao tužitelja, oštećenik može podnijeti žalbu zbog svih osnova zbog kojih se odluka može pobijati". To stoga što takvu procesnu situaciju sam zakonodavac nije ovim zakonom predvidio u prekršajnom postupku niti jednom odredbom Zakona, pa je zaključiti da je i ova pogreška posljedica nekritičkog prepisivanja odredbe st. 4. čl. 363. ZKP.
- Stavci 1. i 2. čl. 205. također nastavljaju s terminološkim pogreškama jer upotrebljavaju izraz "tužitelj", kojeg nema u prekršajnom postupku, umjesto podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, a u st. 1. daljnja je normativna pogreška kao posljedica iste pogreške u st. 4. čl. 204. na koju se poziva.
- U stavcima 1, 2. i 3. čl. 206. ponavlja se pojmovna pogreška jer se koristi izraz "odluka", a nedvojbeno je da se norma tiče rješenja o prekršaju; ista se pogreška ponavlja skroz u odredbama do čl. 226, a jednako se to čini i u daljnjim odredbama do kraja teksta Zakona.
- U toč. 4. st. 1. čl. 209. više je pogreški jer u prekršajnom pravu ne postoji institut "prijedlog oštećenika" za vođenje postupka te nema "prekoračenja optužbe".
- U stavku 1. čl. 213. nerazumljiva je pogreška koja bi uputila da se žalba (nije jasno da li samo okrivljenika ili i podnositelja zahtjeva) podnesena protiv rješenja o prekršaju dostavlja oštećeniku iako se iz cjeline odredbi ovog zakona to uopće ne može zaključiti. Zato treba prihvatiti da je riječ o čistoj normativnoj pogrešci.
- U st. 2. čl. 215. opet je normativna pogreška koja bi uputila da se i u prekršajnom postupku koristi institut odgovora na žalbu, ali iz cjeline odredbi ovog zakona to se ne može iščitati.

- U st. 2. čl. 223. pogrešno je pozivanje na odredbu čl. 146. st. 1, već se može raditi samo o st. 3. čl. 146. Samo na temelju te odredbe drugostupanjski sud preinačenjem rješenja o prekršaju može biti u prigodi da treba odrediti ili ukinuti zadržavanje.
- U čl. 226. st. 1. ponovno terminološka pogreška: umjesto izraza zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka koristi se u prekršajnom pravu nepostojeći izraz “optužba”.
- U čl. 228. st. 1. opet se koristi u prekršajnom pravu nepostojeći izraz “prijedlog za prekršajno kažnjavanje” umjesto zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

#### 4. ZAKLJUČAK

U uvodu je naznačeno da su Kazneni zakon i Zakon o kaznenom postupku bili koncepcijski uzor zakonodavcu za donošenje ovog zakona, a da će s koliko je uspjehnosti ili neuspjehnosti to učinio pokazati ovaj referat. Na kraju dakle ovog prikaza prepušta se svakom čitatelju, kao i svakom onom tko će biti u prilici da u praksi primjenjuje ovaj zakon, da o tome sudi.

Ipak, na kraju treba kazati, unatoč svim naznačenim i drugim propustima i pogreškama, Zakon o prekršajima, po naravi stvari, sistemski je (temeljni) zakon prekršajnog prava i daje temeljne okvire svim zakonima i drugim propisima kojima se propisuju prekršaji kao kažnjiva djela i unutar kojih okvira mogu propisivati prekršaje, način njihova sankcioniranja i tijela koja provode prekršajni postupak. Samo pravilnim shvaćanjem i odlučnim prihvaćanjem takve pozicije Zakona o prekršajima u sustavu prekršajnog prava može se u praksi ostvariti zadovoljavajuća reforma prekršajnog prava. Stoga je velika odgovornost tijela prekršajnog postupka (prekršajni sudovi i upravna tijela koja vode prekršajni postupak), a i svih onih koji su ovlašteni pokretati prekršajni postupak, da daju svoj udio u ostvarenju te reforme. Pred zakonodavcem je velik posao da sve propise o prekršajima uskladi s ovim zakonom na način kako je naprijed naznačeno i tek će time na legislativnoj razini biti ostvarena puna reforma prekršajnog prava. Upravo je stoga najveći propust zakonodavca u vezi s ovim zakonom što je prihvatio njegovo stupanje na snagu prije negoli su svi propisi o prekršajima usklađeni s njime, a to praksi uzrokuje velike probleme o kojima je samo dijelom rečeno u ovom referatu. Dok to zakonodavac ne učini, na tijelima je postupka (prekršajnim sudovima i upravnim tijelima koja vode prekršajni postupak) da primjenom pravila “povoljnijeg zakona” u praksi to rješavaju što je moguće na najbolji način.

#### LITERATURA

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 41/01 i 55/01 - isp.)
2. Kazneni zakon (Narodne novine, br. 110/97 ... 51/01)
3. Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine, br. 110/97 ... 58/02)
4. Zakon o prekršajima (Narodne novine, br. 2/73 ... 33/95)
5. Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskog kaznenog postupovnog prava (godina 1998), autor prof. dr. sc. Davor Krapac, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
6. Kazneni zakon o sudskoj praksi (godina 2001), autorica Ana Garačić, sutkinja Vrhovnog suda Republike Hrvatske
7. Izvješće Hrvatskog sabora od 26. srpnja 2002, prikaz rada 23. sjednice Hrvatskog sabora

#### Summary

---

##### LAW ON MISDEMEANOURS – SIGNIFICANT NOVELTIES, OMISSIONS AND MISTAKES

The Law on Misdemeanours (Official Gazette no 88/02) presents a number of significant novelties in comparison with the previous Law on Misdemeanours, both in terms of substantive and procedural Law. It provides for a new system of sanctions for misdemeanours, and introduces significant changes in the legal nature of protective measures, as well as in the manner of enforcing fines. The procedural position of the defence attorney in misdemeanour proceedings is also new, as is the introduction of a court order for misdemeanours, sanctions, and rules of proceedings conducted against juvenile offenders. Novelties are also introduced in the system of appeal and in extraordinary legal remedies. The breach of business conduct ceases to be regarded as a punishable act. This article deals with these and other novelties, as well as with some omissions and mistakes in the Law on Misdemeanours.

**436. strana prazna**