

Selma Diklić*

POKRETANJE I ZAPOČINJANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA

S obzirom na česta prozivanja sudaca prekršajnih sudova zbog njihove sporosti argumentirana brojem neriješenih predmeta i istodobno zanemarivanjem uloge podnositelja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka - ovlaštenog tužitelja u prekršajnom postupku, odnosno činjenice da rad ovlaštenog tužitelja ne prestaje trenutkom otpreme zahtjeva sudu, a kao prvostupanjski sudac kojem su rasporedom poslova u sudu kroz ruke prošli nebrojeni već na prvi pogled nekvalitetni zahtjevi, autorica u ovom radu analizira novine koje su u pogledu pokretanja i započinjanja prekršajnog postupka propisane Zakonom o prekršajima koji je stupio na snagu i primjenjuje se od 1. listopada 2002. te uz poneku primjedbu i prijedlog dopune tih odredbi s optimizmom zaključuje da će njihova pravilna primjena od podnositelja zahtjeva i sudaca u praksi polučiti zavidne rezultate.

UVOD

U svibnju 2001. godine na specijalističkom savjetovanju s temom *Novo hrvatsko prijestupovno i prekršajno zakonodavstvo* stručnoj je javnosti predstavljen Prijedlog zakona o prijestupima i prekršajima iz studenog 2000. godine koji je bio prošao fazu prvog saborskog čitanja. Nakon savjetovanja ostalo je u *Ljetopisu* jedno interesantno štivo, a što se dogodilo s tada raspravljenim Prijedlogom nije poznato - 11. srpnja Hrvatski sabor donio je Zakon o prekršajima koji je stupio na snagu i primjenjuje se od 1. listopada 2002.

Neovisno o razmjerno velikom trudu i vremenu uloženom u njegovo kreiranje praktičari su neposredno nakon objavljivanja Zakona uputili prve primjedbe njegovim prijelaznim i završnim odredbama, posebice onoj o stupanju na snagu. Sa sigurnošću se već sada može reći da će Zakon o prekršajima u skoroj budućnosti doživjeti svoje prve izmjene i dopune.

U međuvremenu bi bilo korisno pažnju obratiti na one norme za kojima su suci prekršajnih sudova vapili dugi niz godina, a koje su sada pred nama.

* Selma Diklić, sutkinja, predsjednica Odjela gospodarstvenih i drugih prekršaja Prekršajnog suda u Zagrebu

Među takvim odredbama svakako su one o pokretanju i započinjanju prekršajnog postupka.

1. KVALITETA ZAHTJEVA ZA POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA U ODJELU GOSPODARSTVA PREKRŠAJNOG SUDA U ZAGREBU DO 1. LISTOPADA 2002. ...

Govoreći o prekršajima u gospodarstvu, porastu broja zaprimljenih predmeta i razvidno sve manjem broju riješenih predmeta po sucu, upozorila sam na nekoliko činjenica koje su se posljednjih godina zanemarivale¹, a među kojima je bio i porast broja obnašatelja funkcije nadzora krijeposnih propisa i neodgovarajuća popuna sudova brojem sudaca s obzirom na važeća okvirna mjerila.

Logična posljedica bila je veći broj izvršenih nadzora i razmjerni porast broja otkrivenih prekršajnih djela. Kako je podnositelj s najvećim brojem zahtjeva kad su u pitanju prekršaji u gospodarstvu i u svezi s gospodarstvom Državni inspektorat, u kojem inspekcijske poslove obnašaju gospodarski inspektori (prije tržišni, turistički, stočarski, šumarski, lovni, vinarski i ribarski inspektori), inspektori rada, elektroenergetski inspektori, rudarski inspektori i inspektori posuda pod tlakom, važno je pripomenuti da je taj posao na području Republike Hrvatske 2000. godine obnašalo 697 inspektora².

Uz inspektore Državnog inspektorata veći broj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka sudskom odjelu gospodarstvenih i drugih prekršaja stavili su nakon nadzornih pregleda inspektori zaštite okoliša, građevni inspektori, inspektora cestovnog prometa i cesta, sanitarni, veterinarski, vodopravni, prosvjetni inspektori, komunalni redari. Manji broj zahtjeva podnijela su ovlaštena upravna tijela, tijela s javnim ovlastima i oštećenici, a zanemariv broj državni odvjetnici i policijske uprave.

Kvantitativni porast broja obnašatelja funkcije nadzora nije pratio i rast kvalitete njihovih optužnih akata, naprotiv.

Problem kvalitete zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka jače se osjeća upravo u gospodarskim predmetima. Naime, za razliku od prekršaja javnoga reda i prometnih prekršaja u kojima je podnositelj zahtjeva uglavnom Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (rjeđe oštećenici) i koji se zahtje-

¹ S. Diklić, Prekršaji u gospodarstvu s osvrtom na odgovornost pravnih osoba, HLJKPP (Zagreb), vol. 8, 1/2001.

² Iz intervjuja Branka Jordanića, glavnog inspektora Državnog inspektorata Republike Hrvatske, časopisu EGE, 1/2001, str. 48-51: U ovom trenutku imamo 697 inspektora, što je svakako premalo za opseg poslova koje obavljamo u uvjetima koji vladaju na našem tržištu ... Naši su inspektori tijekom 2000. godine obavili ukupno 269.014 inspekcijskih nadzora ... Podnijeta su 34.274 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka ...

vi stoga sadržajno uobličavaju na unificiran način, zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka kad su u pitanju prekršaji u gospodarstvu i u svezi s gospodarstvom sastavljaju sami inspektori koji su redom profesionalci u strukovnom smislu (ekonomisti, arhitekti, građevinski inženjeri, veterinari liječnici i sl.), ali najrjeđe pravnici. I dok su prije svoje prijave za privredne prijestupe na provjeru i uobličavanje u optužni prijedlog slali Državnom odvjetništvu, prekršajne prijave stizale su i stižu izravno prekršajnim sudovima, a u obliku i sa sadržajem koji im po svom najboljem znanju daju njihovi podnositelji.

Nepotpuni i nerazumljivi zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka vraćani su podnositeljima na dopunu analognom primjenom odredaba Zakona o kaznenom postupku o postupanju s neurednom optužnicom, a prvostupanjski suci istodobno su, uvažavajući stavove Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, u pozivu na ispravak odnosno dopunu podnositeljima morali dati i naputak³ na koji način zahtjev dopuniti odnosno ispraviti, što je od sudaca u praksi činilo savjetnike tužiteljima.

³ Iz prakse - vraćanje zahtjeva na dopunu:

Primjer A:

... Dana 20.12.2000. podnijeli ste ovom sudu zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka protiv naprijed navedenih, zbog prekršajnih djela koja da su počinili u vremenu od siječnja do prosinca 2000. godine.

Razmotrivši zahtjeve, sudac je našao da ne postoje uvjeti za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka, jer zahtjevi ne sadrže sve elemente propisane člankom 83. st. 2. Zakona o prekršajima – podatke o identitetu počinitelja, činjenični opis prekršajnog djela, vrijeme i mjesto izvršenja prekršaja, kvalifikaciju prekršaja i podatke o dokazima.

Zahtjevi u većini slučajeva sadrže samo ime, prezime i adresu okrivljenika, činjenični opisi prekršajnih djela nerazumljivi su i kao takvi nepodvedivi pod zakonski opis prekršaja, tek se ponegdje iz obrazloženja zahtjeva (koji nije sadržajno obvezan dio zahtjeva) razabire što je podnositelj namjeravao tužiti, u pojedinim zahtjevima okrivljenika se tereti za dva prekršajna djela, a da iz zahtjeva nije razvidno za koja, jer je čitav činjenični opis sveden na jednu rečenicu.

Uočeno je da su se zahtjevi uglavnom stavljali prema prijavama oštećenika te da im nije prethodio nikakav nadzor inspektora, zbog čega u većem broju slučajeva nedostaju potpuni podaci o identitetu okrivljenika, a jednako tako i podaci o dokazima.

Skrećemo Vam pozornost na činjenicu da se prekršajni postupak može pokrenuti samo na temelju valjanog zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka kao optužnog akta, s tim da optuženje iz zahtjeva treba predstavljati predmnijevani izriječ rješenja.

Tako npr. ne možete teretiti M. M. "što je dana 13.07.2000. u 12,00 sati na izlazu iz dvorišta Bukovac 52, pas sličan njenom psu ..." itd., već ste tijekom nadzornog pregleda trebali prikupiti dokaze da se radilo o psu okrivljenice i te dokaze predočiti Sudu. Nadalje, Marka H. iz Zagreba, Kustošijanska 27, teretite "što je dana 02.02.2000. u 18,30 sati. Ivo L. iz II odvojka išao kod Tomislava J. i stao je blizu ograde i upozorio je vlasnika da pas prelazi pola ograde i kazao mu je da stavi ogradu da pas ne bi ugrozio nečiju sigurnost, da ne bi stradalo koje dijete koje prolazi ulicom". Iz ovakvog zahtjeva nije razvidno zbog čega teretite Marka H. ... Gorana Š. iz Zagreba, Sv. Mateja 5, teretite "što je dana 21.06.2000. u 12,30 sati ispred kafića RIBE, Sv. Mateja 7, ugrizao Ivana L., starog 82 godine, sa stanom Sv. Mateja 18. Pas je bio u kafiću bez uzice i brnjice, a ugrizao je gosp. Ivana L. za palac lijeve noge i lijevu potkoljenu". Iz ovako

postavljenog zahtjeva proizlazi da je Goran Š. ugrizao Ivana L., a veza psa koji je u kafiću bio bez uzice i brnjice i okrivljenika nije vidljiva.

Također nedostaju podaci o dokazima. Stoga Vas pozivamo ...

Primjer B:

... Tijekom postupka razmatranja zahtjeva uočeno je da ste zapisnik o inspekcijskom nadzoru 30. 01. 2001. sastavljali u nazočnosti stranke Izudina O., a da u samom zapisniku na nekoliko mjesta spominjete Izudina C.

Također je uočeno da ga teretite za više prekršajnih djela, međutim da iz činjeničnog opisa vašeg zahtjeva nije razvidno na koji je način okrivljenik počinio svako pojedino djelo koje mu se stavlja na teret.

Posebno vam skrećemo pozornost da svako prekršajno djelo mora biti i vremenski određeno, te u činjeničnom opisu mora biti navedeno i mjesto počinjenja djela kao i način (činidba ili propust) kojim je okrivljenik počinio djelo, koje se može podvesti pod zakonski opis prekršaja.

Ocijenivši da se radi o otklonjivim nedostacima zahtjeva, pozivamo ...

Primjer C:

... Naime, zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv investitora "Grad" d.o.o. iz Zagreba, Kruge 60, i Ružice S. iz Zagreba, Trnjanska 6, nepotpun je u pogledu podataka okrivljene pravne i fizičke osobe, i to stoga što nedostaju osnovni osobni podaci drugookrivljene Ružice S. u smislu identifikacije navedene osobe. Sudu je nedovoljna adresa stanovanja izvjesne Ružice S.

Također niste naveli u kom svojstvu teretite drugookrivljenu, je li riječ o odgovornoj osobi pravne osobe te iz čega proizlazi njena odgovornost ili je riječ o fizičkoj osobi – investitoru stambene građevine o čijoj gradnji govorite u zahtjevu.

S obzirom na status drugookrivljene potrebno je i precizirati da li je u predmetu riječ o građevini iz čl. 23. st.3. Zakona o gradnji.

Na isti način potrebno je dopuniti i zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv izvoditelja "Mont" d.o.o. iz Svete Nedjelje, Trg. A. Starčevića 9, i Vlade D. – koji bi prema optužbenju trebao biti odgovorna osoba u pravnoj osobi, a to posebno s obzirom na odredbe čl. 110. st. 3. u svezi s čl. 110. st. 1. toč. 9. Zakona o gradnji, tj. precizirati je li on glavni inženjer gradilišta, inženjer gradilišta ili voditelj gradilišta, jer je Zakon prekršaj iz čl. 110. st. 1. toč. 9. uvjetovao prekršajnom odgovornošću upravo osoba s navedenim statusom.

Oba je zahtjeva nadalje potrebno precizirati s obzirom na katastarske čestice, koje ste naveli kao 782/ i 782/2, pa nije jasno postoji li kod oznake prve katastarske čestice nakon razdjelne crte brojana oznaka.

Ocijenivši da se radi o otklonjivim nedostacima zahtjeva, pozivamo ...

Primjer D:

... sudac je našao da ne postoje uvjeti za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka jer zahtjev ne sadrži sve elemente tražene člankom 83. st. 2. Zakona o prekršajima, tj. prekršajno djelo okrivljenika nije vremenski određeno jer je u činjeničnom opisu umjesto nadnevka počinjenja djela naveden nadnevak inspekcijskog nadzora tijekom kojeg su uočene nepravilnosti za koje teretite okrivljenike.

S obzirom na zakonski opis prekršaja iz članka 51. st. 1. toč. 5. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, u zahtjevu je trebalo navesti vrijeme kada je ugostitelj započeo obavljati ugostiteljsku djelatnost u ugostiteljskom objektu, neovisno o tome što je tu djelatnost obavljao i u vrijeme nadzora bez prethodno pribavljenog rješenja nadležnog tijela o udovoljavanju minimalnim uvjetima. Isto tako zahtjev je potrebno dopuniti navođenjem nadležnog ureda kod kojeg je trebalo pribaviti rješenje. Stoga vas pozivamo na dopunu zahtjeva ...

Primjer E:

... da ne postoje uvjeti za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka, jer činjeničnom opisu prekršajnog djela nedostaju svi elementi koji čine biće djela iz čl. 109. st. 1. toč. 1. Zakona o osiguranju.

Položaj oštećenika kao podnositelja zahtjeva bio je nepovoljniji nego ostalih ovlaštenika za podnošenje zahtjeva, jer je njemu ostavljan rok od tri dana za ispravak odnosno dopunu, a ovlaštenim tijelima rok se iz opravdanih razloga mogao produžiti. Posljedica propuštanja roka od strane oštećenika kao tužitelja bila je presumpcija njegovog odustanka od zahtjeva, što je u konačnici rezultiralo obustavom postupka na temelju čl. 118. st. 3. Zakona o prekršajima. Ovlaštena tijela zahtjev su mogla ispraviti do zastare. Tek u novije vrijeme u sudskoj praksi analogna primjena čl. 274. st. 2. Zakona o kaznenom postupku ustalila se na obrascu vraćanja podnositelju neurednog zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka na dopunu odnosno uklanjanje nedostataka (uvijek kad se radi o otklonjivim nedostacima), za što mu se ostavljaju tri dana uz istodobno upozorenje (u smislu čl. 71. Zakona o kaznenom postupku) o posljedici propuštanja roka - odbaćaju zahtjeva kao neurednog podneska.⁴

Najčešći propust pri sastavljanju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka jest vremensko neodređivanje⁵ i nenavođenje činjeničnog opisa⁶ prekršaja za

Naime, činjenica da je okrivljenik kritične zgrade upravljao navedenim neosiguranim vozilom još uvijek ne predstavlja prekršajno djelo iz čl. 109. st.1. toč.1. Zakona o osiguranju. To djelo čini odgovorna osoba ako ne sklopi ugovor o obveznom osiguranju s društvom za osiguranje prije nego što je prijevozno sredstvo stavljeno u promet. Navedena prekršajna odredba upućuje na materijalne odredbe čl. 78. i 82. Zakona o osiguranju, koje govore o "osiguranju vlasnika, odnosno korisnika motornih vozila od odgovornosti za štetu trećim osobama". Članak 78. propisuje da je ugovor o osiguranju od automobilske odgovornosti dužan sklopiti vlasnik, odnosno korisnik motornog vozila i priključnog vozila. Pojam ...

... Kako iz samog zahtjeva nije vidljivo da bi okrivljenik bio vlasnik ili korisnik navedenog vozila kojim je kritične zgrade upravljao u prometu, potrebno je da u svojoj nadležnosti provjerite tu činjenicu, pa ako utvrdite da okrivljenik ima propisano svojstvo, u tom smislu dopunite zahtjev, jer taj element čini biće prekršajnog djela iz citiranog propisa. ...

⁴SUDSKA PRAKSA 2000 - 2/753.3. Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, G-1700/98 od 14.1.2000. **Odbačaj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka - Nepotpuni podaci glede identiteta okrivljenika ili pogrešna adresa okrivljenika nisu razlozi za odbačaj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, jer se radi o otklonjivim nedostacima.** "Stoga je prekršajni sud dužan analognom primjenom čl. 274. st. 2. Zakona o kaznenom postupku vratiti zahtjev na dopunu i ako podnositelj zahtjeva u danom roku nedostatke ne otkloni, prekršajni će sud takav zahtjev odbaciti kao neuredan podnesak, ali mora prema čl. 71. st. 3. Zakona o kaznenom postupku o posljedici propuštanja prethodno upozoriti podnositelja podneska."

⁵SUDSKA PRAKSA 2000 - 3/735.2. VPS RH, G 2445/98 od 7.3.2000. **Vrijeme izvršenja prekršaja - Vrijeme izvršenja prekršaja, a ne podaci o vremenu otkrivanja prekršaja, sastavni je dio izreke, jer od ove odlučne činjenice zavisi pravilna primjena važećeg materijalnog i procesnog prava, nastupanje zastare pokretanja ili vođenja prekršajnog postupka, a može biti i značajna okolnost u odluci o kazni.** "Opisani nedostatak čini izreku rješenja nerazumljivom."

⁶SUDSKA PRAKSA 1999 - 2/732.1. VPS RH, G 1557/97 od 8.12.1998. **Izreka rješenja o prekršaju - Izreka rješenja o prekršaju ne smije sadržavati samo zakonsko biće prekršaja za koji je okrivljenik proglašen krivim, nego mora biti i dovoljno konkretizirana, s opisom**

koji se okrivljenik tereti - podnositelj zahtjeva svoj trud iz postupka koji je prethodio sastavljanju zahtjeva počesto u samom zahtjevu "zaokruži" nekom od sljedećih tvrdnji, koje bi trebale predstavljati činjeničnu osnovu sudske odluke:

- što je dana ... nadzornim pregledom inspektora I. P. zaposlenog u... utvrđeno da je kao investitor gradio stambenu građevinu na lokaciji u Zagrebu, Ravnice 3, na parceli kč.br.1070/2 k.o. Peščenica, protivno pravomoćnoj građevnoj dozvoli budući da je izgradio građevinu katnosti podrum, prizemlje, kat i stambeno potkrovlje tlocrtno površine 9,00 x 15,00 m. *Kad je gradio i u čemu je odstupio od pravomoćne građevne dozvole?*
- što je dana ... nadzorom državnog inspektora u prostorijama poduzeća... prilikom uviđaja ozljeda na radu zaposlenica K. L. i P. K. utvrđeno da nisu razradili tehnologiju rada na način da radni postupci štetno ne utječu na sigurnost i zdravlje zaposlenika, što su dužni prema čl. 44. Zakona o zaštiti na radu, čime su počinili prekršaj ... *Što su to bili u obvezi učiniti i kada?*
- što je nadzorom državnog inspektora dana ... na privremenom radilištu "P.G." a povodom ozljede na radu M. O., koja se dogodila istog dana, utvrđeno da nije na radilištu osigurao da se radovi obavljaju u skladu s pravilima zaštite na radu, zbog čega je došlo do ozljede, a što je bio dužan prema čl.55. Zakona o zaštiti na radu, čime je počinio prekršaj... *Kad je i što bio dužan i u smislu kojeg propisa?*

2. ... I POSLJEDICE INICIRANOG PREKRŠAJNOG POSTUPKA

Valja priznati da u masi predmeta na radu suci prekršajnih sudova i nisu obraćali zahtijevanu pažnju toj i te kako važnoj fazi ispitivanja urednosti optužnog akta. Uvažavali su "obrazloženja" koja nisu bila dio obveznog sadržaja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, ali su ponekad tek ona davala odgovore na pitanja koja su ostala otvorena u činjeničnom opisu. S vremenom je praksa kojom su suci prihvaćali takve zahtjeve postala pravilo, a **posljedica je bila nemali broj ukidbenih odluka** Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske **zbog nerazumljivosti** izreke rješenja^{5,6}.

svih odlučnih činjenica koje čine obilježja tog prekršaja. "Razmotrivši predmet, ovaj sud nalazi da izreka prvostupanjskog rješenja, prema kojem djelatnica okrivljenika u pružanju ugostiteljskih usluga 'nije koristila propisanu radnu odjeću', pravno označena kao prekršaj iz čl. 46. st.1. toč. 5. Zakona o zdravstvenoj ispravnosti i zdravstvenom nadzoru nad namirnicama i predmetima opće upotrebe (NN 1/97) nije dovoljno razumljiva, jer sadrži samo zakonsko obilježje prekršaja, bez opisa odjevnih predmeta, s obzirom na njihovu vrstu, kroj, boju i dr. Osim toga trebalo je u obrazloženju rješenja navesti odredbe Pravilnika o posebnoj radnoj odjeći i obući osoba koje rade u proizvodnji i prometu živežnih namirnica, sredstava za održavanje osobne higijene, njegu i uljepšavanje lica i tijela (NN 46/94) kako bi se nesporno utvrdilo je li ta radna odjeća odstupala od odredaba propisanih cit. Pravilnikom."

Suci koji su inzistirali na propisanom sadržaju zahtjeva nerijetko su, na poziv na dopunu, od podnositelja dobivali odgovore koji po svom sadržaju nikako nisu bili zahtijevane dopune. Konačno, nakon rješenja o odbačaju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka uslijedila bi žalba podnositelja zahtjeva "jer nije bilo mjesta odbacivanju prekršajne prijave", što samo po sebi govori u prilog tezi da su ovlašteni podnositelji zahtjeva u prekršajnom postupku (uglavnom inspektori) **zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka kao optužni akt poistovjećivali s prijavom zbog privrednog prijestupa** kakvu su podnosili nadležnom Županijskom državnom odvjetništvu.

3. IMPERATIV UREDNOSTI ZAHTJEVA ZA POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA KAO PRETPOSTAVKA EFIKASNOG I EKONOMIČNOG POSTUPKA

Stupanjem na snagu Zakona o prekršajima⁷ (Narodne novine 88/02) 1. listopada 2000. prestali su važiti: Zakon o prekršajima (Narodne novine 2/73, 5/73, 21/74, 9/80, 25/84, 52/87, 27/88, 43/89, 8/90, 41/90, 59/90, 91/92 i 33/95) i Zakon o privrednim prijestupima (Narodne novine 53/91 i 91/92).

Privredni prijestupi prema propisima koji su vrijedili 1. listopada 2000. smatraju se prekršajima. Postupci za privredne prijestupe i prekršaje pokrenuti do dana stupanja na snagu novoga Zakona dovršit će se prema propisima po kojima su pokrenuti.

Ovo je dio sadržaja prijelaznih i završnih odredbi novog Zakona, i to onaj dio koji kazuje da će dojučerašnji podnositelji prijave zbog privrednih prijestupa od sada i za ta djela podnositi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka. Razvidno je da takvim rješenjem (za razliku od onog iz Prijedloga zakona o prijestupima i prekršajima) državni odvjetnik ostaje generalno ovlašten podnositi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka i time biti stranka u prekršajnom postupku, ali se može očekivati da će broj tih zahtjeva ostati zanemariv.

O kvaliteti zahtjeva umnogome će ovisiti učinkovitost iniciranog prekršajnog postupka i zbog toga je važno poraditi na educiranju sudaca prekršajnih sudova i službenika u upravnim tijelima koja vode prekršajni postupak (koji u smislu odredbe čl. 200. Zakona primjenjuju odredbe o prekršajnom postupku pred sudom uvijek kad drukčije nije određeno odredbama glave XXI, tj. člancima 201-203. Zakona), kao i svih ovlaštenih podnositelja zahtjeva, posebno onih koji nisu pravne struke.

⁷Zakon o prekršajima (NN 88/02) na snazi od 1.10.2002. Dalje u tekstu: Zakon.

3.1. Pokretanje prekršajnog postupka

A. Pokretanje postupka pred prekršajnim sudom propisano je odredbom čl. 170. st.1. Zakona o prekršajima:

Prekršajni postupak pokreće pred sudom nadležno tijelo ili oštećenik podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Nadležna tijela su: državni odvjetnik, tijela uprave u čiju nadležnost spada neposredno provođenje ili nadzor nad provođenjem propisa kojima su propisani prekršaji, nadležna inspeksijska tijela ili pravne osobe s javnim ovlastima. Ako ta tijela ne pokrenu postupak, to mogu učiniti tijela višeg stupnja u čiju nadležnost spada nadzor nad provođenjem određenog propisa.

B. Pokretanje postupka pred upravnim tijelima koja vode prekršajni postupak propisano je odredbom čl. 201. st. 1. Zakona o prekršajima:

*Upravna tijela u čiju nadležnost spada neposredno provođenje ili nadzor nad provođenjem propisa kojima su propisani prekršaji mogu pokrenuti prekršajni postupak **po službenoj dužnosti ili na temelju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka**. Zahtjev mogu podnijeti tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe u čijem je djelokrugu neposredno izvršavanje i nadzor nad izvršavanjem propisa kojim su propisani prekršaji a nisu nadležni za vođenje prekršajnog postupka pred upravnim tijelima, državni odvjetnik i oštećenik.*

Odredbom čl. 170. st. 1. Zakona zadržano je **akuzatorno** (optužno) načelo u prekršajnom sudovanju - prekršajni postupak može se pred prekršajnim sudom pokrenuti i voditi samo na temelju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. **Iznimka** od akuzatornosti jest pokretanje prekršajnog postupka pred upravnim tijelom, a propisana je u čl. 201. st. 1. Zakona. Upravna tijela u čiju nadležnost spada neposredno provođenje ili nadzor nad provođenjem propisa kojima su propisani prekršaji mogu pokrenuti prekršajni postupak po službenoj dužnosti - *ex offo* ili na temelju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Ova iznimka za sada postoji kod poreznih, financijskih, deviznih, carinskih i pomorskih prekršaja te prekršaja u zračnom prometu.

Ovlaštenici na podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka **pred sudom** su državni odvjetnik, oštećenik, tijela uprave u čiju nadležnost spada neposredno provođenje ili nadzor nad provođenjem propisa kojima su propisani prekršaji, nadležna inspeksijska tijela ili pravne osobe s javnim ovlastima, a u slučaju da ta tijela ne pokrenu postupak, to mogu učiniti tijela višeg stupnja u čiju nadležnost spada nadzor nad provođenjem određenog propisa.

Ovlaštenici na podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka **pred upravnim tijelima** koja vode prekršajni postupak jesu tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe u čijem je djelokrugu neposredno izvršavanje i nadzor nad izvršavanjem propisa

kojim su propisani prekršaji a nisu nadležni za vođenje prekršajnog postupka pred upravnim tijelima, državni odvjetnik i oštećenik.

Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka kao optužni akt nadležnog tužitelja sadržajno je zahtjev sudu da provede postupak protiv određene osobe (ili više njih) zbog izvršenog prekršaja (ili više njih) te svojom odlukom okrivljenika proglasi krivim i izrekne mu kaznu sukladno propisu o prekršaju. Zahtjevom nadležni tužitelj postavlja okvir u kojem se sud smije kretati - kako s obzirom na osobu okrivljenika, tako i s obzirom na činjenični opis djela za koje ga se optužuje. Odluka suda kojom su prekoračene granice postavljene zahtjevom za pokretanje prekršajnog postupka predstavlja apsolutno bitnu povredu postupka.

Neovisno o prekršajnom tijelu kojem se podnosi (prekršajnom sudu ili upravnom tijelu za vođenje prekršajnog postupka), zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka mora sadržajno udovoljiti odredbi čl. 170. st. 2. Zakona, ali jednako tako i odredbama koje se tiču svih podnesaka - čl.114. i čl.115. Zakona.

3.2. O podnescima

Zakon o prekršajima (članci 114. i 115) u odredbama o podnescima propisao je način njihova podnošenja i obvezni sadržaj, a što je najvažnije - propisao je način postupanja tijela pred kojima se vodi postupak s nepotpunim i nerazumljivim podneskom.

Članak 114. Zakona:

(1) **Podnesci su** zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka, prijedlozi, prigovori, žalbe, izvanredni pravni lijekovi te druge izjave i priopćenja koje okrivljenik, oštećenik, državni odvjetnik i drugi sudionici postupka podnose sudu ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak.

(2) **Podnesci se predaju**, u pravilu, neposredno ili se šalju poštom, a mogu se dati i na zapisnik. Kratka i hitna priopćenja mogu se dati telefaksom, teleksom, telefonski, elektroničkom poštom ili na drugi primjeren način, ako je to po prirodi stvari moguće. Tijelo koje je zaprimilo priopćenje telefonski ili na drugi način koji nije u pisanom obliku, načinit će o tome zabilješku i priložiti je u spis predmeta.

Svoje mjesto u čl.114. Zakona zasigurno bi trebala naći još jedna odredba: "Podnesci koji se prema ovom zakonu dostavljaju protivnoj stranici podnose se u dovoljnom broju primjeraka za tijelo koje vodi postupak i stranke u postupku." koja je vjerujem slučajno izostavljena iz teksta Zakona Na taj zaključak upućuje odredba čl. 130. st. 3. Zakona koja govori da će se okrivljeniku pri prvom pozivanju dostaviti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Odgovarajuću odredbu sadrži čl. 72. Zakona o kaznenom postupku.

**Članak 115. Zakona:
Sadržaj podnesaka**

(1) Podnesak mora biti razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupati. On osobito sadrži: naznaku tijela kojem se podnosi, predmet na koji se odnosi, u kojem svojstvu se podnesak podnosi te ime i prezime i boravište (adresu) podnositelja.

(2) Podnositelj vlastoručno potpisuje podnesak, osim u slučaju kada to tehnologija dostave onemogućuje. Nepismenog potpisuje druga osoba, koja naznačuje da podnesak potpisuje za podnositelja te zapisuje svoje ime, prezime i boravište (adresu).

Postupanje s nepotpunim i nerazumljivim podneskom

(3) Sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak pozvat će podnositelja nerazumljivog ili nepotpunog zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka ili drugog podneska da ga ispravi u roku od 3 dana. Ako podnositelj ne ispravi podnesak na odgovarajući način, tijelo koje vodi postupak odbacit će rješenjem podnesak kao nerazumljiv ili nepotpun.

Protiv ovog rješenja nema prava žalbe, ali se odlukom ne dira u pravo podnositelja na podnošenje novog podneska.

**3.3. O sadržaju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka,
nerazumljivosti i nepotpunosti...**

Smatram potrebnim, za potrebe prakse, već danas zauzeti stav o tome što znači "nerazumljiv", a što "nepotpun" zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. To posebno s obzirom na odredbu čl. 170. st. 2. (pored sadržaja propisanog za sve podneske iz čl. 115. st. 1. i 2) Zakona o sadržaju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka:

Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka sadrži: ime i prezime počinitelja s osobnim podacima, odnosno tvrtku okrivljenika – pravne osobe, njezin matični broj i podatke o njezinu predstavniku, ako su poznati, opis djela iz kojeg proizlaze propisana obilježja prekršaja, vrijeme i mjesto počinjenja prekršaja, odredbe propisa kojim je određen prekršaj te podatke o dokazima.

Ime i prezime počinitelja s osobnim podacima - s obzirom na to da počinitelja utvrđuje tek tijelo koje vodi prekršajni postupak, prikladnije bi u optužnom aktu bilo govoriti o optuženiku ili okrivljeniku (kako to čini Zakon o kaznenom postupku); osobni podaci bit će isti oni za koje se okrivljenika pita kad se prvi put ispituje pred sudom ili upravnim tijelom koje vodi postupak (čl. 173. st. 2. Zakona), a koje je podnositelj zahtjeva utvrdio u postupku koji je prethodio podnošenju zahtjeva: nadimak ako ga ima, ime i prezime roditelja,

djevojačko obiteljsko ime majke, gdje je rođen, gdje stanuje, dan, mjesec i godinu rođenja, koje je narodnosti, čiji je državljanin, čime se zanima, kakve su mu obiteljske prilike, zna li pisati, kakve je škole završio, je li, gdje i kada služio vojsku, kakvog je imovnog stanja, je li, kad i zašto prekršajno kažnjavao, vodi li se protiv njega postupak za koji drugi prekršaj ili kazneno djelo, a ako je maloljetan, tko mu je zakonski zastupnik. Ako se radi o okrivljeniku - fizičkoj osobi sa statusom odgovorne osobe u okrivljenoj pravnoj osobi, navest će se i poslovi koje je u vrijeme izvršenja prekršaja obavljao u pravnoj osobi,

Tvrtka okrivljene pravne osobe, njezin matični broj i podaci o njezinom predstavniku ako su poznati u vrijeme podnošenja zahtjeva.

Opis djela iz kojeg proizlaze propisana obilježja prekršaja - vrijeme i mjesto počinjenja prekršaja - vrijeme, mjesto i način izvršenja djela, odnosno navode kad je, gdje i što učinjeno ili je trebalo učiniti, ali je propušteno - ukratko, činjenični opis djela odnosno propusta, koji je u svim bitnim obilježjima podvediv pod zakonski opis prekršaja.

Odredbe propisa kojim je određen prekršaj - kaznene odredbe propisa.

Podaci o dokazima - prijedlog dokaza koje treba izvesti.

Urednost i razumljivost zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka kao podneska ono je što će sud odnosno upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak najprije razmotriti.

Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka koji nije sastavljen u smislu odredaba čl. 115. st. 1. i 2. te čl. 170. st. 2. Zakona o prekršajima ne može se samo zato i odbaciti. Najčešće je riječ o formalnim nedostacima koji su otklonjivi i zbog toga je odredbom čl. 115. st. 3. Zakona propisana obveza prekršajnog tijela na pozivanje podnositelja zahtjeva na ispravak. Rok od tri dana propisan Zakonom primjeren je vremenu potrebnom za ispravljanje takvih, formalnih, nedostataka. Ako je podnositelju potrebno duže vrijeme, valja pretpostaviti da je s podnošenjem zahtjeva uranio. Propuštanje zakonskog roka jednako kao i podnošenje novog podneska (u roku) kojim se zahtjev ne ispravi na odgovarajući način, kao posljedicu ima donošenje rješenja kojim se odbacuje zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka kao nepotpun ili nerazumljiv. Protiv tog rješenja nema prava žalbe, ali se njime ne dira u pravo podnositelja zahtjeva na podnošenje novog zahtjeva - naravno unutar zastarnog roka iz čl. 76. st. 1. Zakona o prekršajima, tj. jednu godinu od dana počinjenja prekršaja, odnosno zastarnog roka propisanog posebnim zakonom za prekršaje iz tog zakona.

Opis djela iz kojeg proizlaze propisana obilježja prekršaja - vrijeme i mjesto počinjenja prekršaja središnji su problem pri sastavljanju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Podnositelji zahtjeva rješavanju ovog problema prilaze **dodavanjem u zadani sadržaj tzv. obrazloženja. Kvalitetno sastavljen zahtjev ne treba obrazlagati.** Međutim, stav prakse dosad nije bio jedinstven kad je trebalo inzistirati na propisanom sadržaju. Suci su tako uzimali

u rad i podneske iz čijeg bi obrazloženja pokušavali iščitati i poslije u svojoj odluci sročiti činjenični opis, što je dovodilo do prije spomenutih ukidbenih odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, i to zbog nerazumljivosti izreke, prekoračenja zahtjeva i sl. **Optuženje iz zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka** (a ne iz obrazloženja) mora biti sročeno na način da predstavlja predmnijevanu izreku odluke prekršajnog tijela.

Naime, treba imati u vidu i obrnutu situaciju u kojoj će **izreka prekršajnog naloga predstavljati zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka**.

Zakon je člankom 160. na izdavanje prekršajnog naloga⁸ ovlastio ne samo sud i upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak već i stranke u prekršajnom postupku - državnog odvjetnika, policiju, inspekcijске službe i druga upravna tijela za prekršaje koje su otkrili prilikom obavljanja inspekcije, nadzora i pregle-

⁸**Sadržaj prekršajnih naloga** Zakon je propisao različito, ovisno o tome tko ga izdaje:

A. Prekršajni nalog suda i upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak u smislu odredbi čl. 163. Zakona sadrži uvod, izreku, obrazloženje i pouku o pravu na prigovor.

- U **uvodu** će se naznačiti koji sud ili upravno tijelo koje izdaje prekršajni nalog, službeni broj predmeta, dan donošenja prekršajnog naloga i po čijem je zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka donesen prekršajni nalog.

- U **izreci** će se navesti osobni podaci o okrivljeniku i odluku kojom se okrivljenik proglašava krivim uz naznaku činjeničnog opisa prekršaja, te pravnu oznaku djela, odluku o kazni, odluku o zaštitnoj mjeri, odluku o oduzimanju imovinske koristi i odluku o troškovima postupka, te odluku o oduzetim predmetima i imovinskopravnom zahtjevu ako je on bio postavljen, pri čemu se može odrediti naknada štete ako je visina šteta unaprijed određena cjenikom.

- U **obrazloženju** će se kratko opisati zbog čega je protiv okrivljenika postupak vođen i na temelju kojih dokaza je donesena odluka, te će se na kraju okrivljenik poučiti o **pravu na prigovor** s uputom kojom se tijelu i u kojem roku predaje.

B. Prekršajni nalog državnog odvjetnika, upravnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima propisan je čl. 165. Zakona i sadrži uvod, izreku, obrazloženje i pouku o pravu na prigovor.

- U **uvodu** će se navesti naziv državnog odvjetništva, naziv upravnog tijela odnosno pravne osobe koja je izdala prekršajni nalog i propis o nadležnosti tijela koje izdaje prekršajni nalog.

- U **izreci** prekršajnog naloga navest će se: ime i prezime, prebivalište i mjesto stanovanja okrivljenika odnosno naziv i sjedište pravne osobe koja je okrivljena, zakon ili drugi propis ili opći akt kojim je određen prekršaj i prekršajna sankcija, djelo za koje se kažnjava, vrijeme i mjesto kada i gdje je počinjeno, kazna i zaštitna mjera koja se izriče te propis na kojem se kazna i druga sankcija temelji, odluka o naknadi štete, odluka o naknadi troškova i uputa da se globa, novčana kazna, šteta i troškovi trebaju platiti u roku od 8 dana ili da se, u slučajevima predviđenim Zakonom, mogu platiti odmah na mjestu počinjenja prekršaja ili obavljenog nadzora.

- U **obrazloženju** rješenja kratko će se navesti dokazi koji opravdavaju izdavanje naloga upravnog tijela.

- U obveznoj **pouci** o pravu okrivljenika na prigovor navest će se kome se, kako i u kojem roku prigovor podnosi kao i to da će protekom roka za prigovor, ako ne bude podnesen, prekršajni nalog postati izvršnim i da će se izrečena kazna prisilno izvršiti ili zamijeniti radom za opće dobro na slobodi ili zatvorom, u skladu sa zakonom. Okrivljenik će se upozoriti i na obvezu nadoknade troškova prekršajnog postupka ako bude proglašen krivim.

da iz svoje nadležnosti, kao i pravne osobe s javnim ovlastima kada postupaju u okviru ovlasti koje su im dane.

Po prigovoru protiv prekršajnog naloga, a primjenom odredbe članka 168. Zakona ... *ako prigovor ne odbaci, državni odvjetnik ili drugo tijelo koje je izdalo prekršajni nalog a nije nadležno za vođenje prekršajnog postupka dostavit će ga bez odgode nadležnom sudu ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak koji će, **postupajući s prekršajnim nalogom kao sa zahtjevom za pokretanje prekršajnog postupka ovlaštene osobe, započeti i dovršiti postupak protiv osobe protiv koje je izdan taj nalog.***

Ova odredba lako bi mogla biti tumačena kao obveza prekršajnog tijela na započinjanje prekršajnog postupka po prigovoru protiv prekršajnog naloga koji je izdalo tijelo različito od prekršajnog tijela, i to bez prethodne obveze razmatranja potpunosti i razumljivosti tog naloga. Ako će prekršajno tijelo postupiti kao sa zahtjevom ovlaštenog tijela za pokretanje prekršajnog postupka kako to propisuje prvi dio ove odredbe, takav će prekršajni nalog najprije razmotriti sukladno odredbama čl. 115. st. 1. i 2. i čl. 171. Zakona.(?) Naime, zbog širokog kruga ovlaštenika na izdavanje kaznenog naloga očekivati je (neovisno o propisanoj formi i sadržaju) raznolikost, ali i nedostatke - posebno u navođenju činjeničnog opisa djela.

3.4. Razlozi za donošenje rješenja o odbačaju zahtjeva za pokretanje postupka materijalne i procesnopravne prirode - neotklonjivi nedostaci

Tek nakon što zahtjev ocijeni potpunim i razumljivim, sudac i voditelj postupka prijeći će na odlučivanje o zahtjevu. Svrha tog ispitivanja jest provjera postojanja procesnih i materijalnopравnih pretpostavki za vođenje prekršajnog postupka.

Vodeći, po službenoj dužnosti, brigu o svojoj stvarnoj i mjesnoj nadležnosti,⁹ ispitat će je li zahtjev podnijela ovlaštena osoba.

Nadležnost podnositelja zahtjeva ispitat će ovisno o prekršajnom djelu koje je predmet zahtjeva, odnosno ovisno o tome kome je posebnim zakonom povjeren nadzor nad izvršenjem **odredaba** zakona (i njegovih provedbenih propisa) u kojem je propisan odnosni prekršaj.

⁹ **Svoju nadležnost** utvrdit će u skladu s odredbama glave XI. Zakona (čl. 90 - čl. 100) koje govore o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti, sastavu suda i upravnih tijela koji vode postupak, nenadležnosti i sukobu nadležnosti. Kad ocijene da nisu nadležni, proglasit će se nenadležnim i nakon pravomoćnosti tog rješenja dostaviti predmet nadležnom sudu odnosno upravnom tijelu (čl. 99. st. 1. Zakona). U međuvremenu dužan je provesti postupovne radnje za koje postoji opasnost od odgode (čl. 99. st. 3. Zakona).

Kad je podnositelj zahtjeva oštećenik, tj. fizička ili pravna osoba čije je kakvo imovinsko ili osobno pravo prekršajem povrijeđeno ili ugroženo, njegovo pravo na podnošenje zahtjeva ocijenit će se u skladu s odredbama čl. 111-113. Zakona.

Na temelju čl. 171. st. 2. Zakona prekršajno tijelo rješenjem će odbaciti zahtjev:

- a) **neovlaštenog** podnositelja;
- b) ako **djelo koje se stavlja na teret okrivljeniku nije prekršaj** - ako djelo za koje se okrivljenik tereti nema sva obilježja koja čine biće prekršajnog djela i ne može se podvesti pod zakonski opis prekršaja (vezanost prekršajnog tijela činjeničnim, a ne zakonskim opisom djela i pravnom kvalifikacijom); ako je djelo za koje se okrivljenik u zahtjevu tereti od vremena kad je prema zahtjevu počinjeno prestalo biti prekršajem (obveza primjene blažeg propisa); ako djelo za koje se okrivljenik tereti u vrijeme kad je prema zahtjevu počinjeno nije bilo zakonom ili na zakonu utemeljenom propisu određeno kao prekršaj i za koje nije bilo propisano kojom vrstom i mjerom prekršajne sankcije počinitelj može biti kažnjen (načelo zakonitosti); ako je djelo za koje se okrivljenika tereti samo nekažnjiv pokušaj (pokušaj prekršaja kažnjiv je samo kad je to posebno propisano); ako postoje razlozi isključenja protupravnosti - postupanje okrivljenika u nužnoj obrani, u krajnjoj nuždi, pod djelovanjem neodoljive sile ...;
- c) ako **postoje okolnosti koje isključuju krivnju** - nebrojivost okrivljenika, neotklonjiva zabluda okrivljenika o zabranjenosti djela ...;
- d) ako je **nastupila zastara progona** - ako je zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka podnesen nakon proteka jedne godine od dana počinjenja prekršaja (čl. 76. st. 1. Zakona), a posebnim zakonom (kojim je ili na temelju kojeg je propisan prekršaj) nije propisan duži rok za pokretanje;¹⁰

¹⁰ Interesantan (??) je način na koji je "uređena" zastara u nekim zakonima novijeg datuma, a čemu je prethodio veći broj odbačenih zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka upravo s naslova zastare progona :

Članak 189. Zakona o bankama (NN 84/02)

(1) Prekršajni postupak protiv banke, člana uprave ili nadzornog odbora, podređene banke u grupi banaka, revizora, posebne uprave i ostalih osoba za prekršaje utvrđene ovim Zakonom ne može se pokrenuti nakon proteka roka od 3 godine od dana kada je sačinjen nalaz Hrvatske narodne banke u kojem je utvrđena nepravilnost, odnosno nezakonitost u poslovanju.

Članak 48. Zakona o štedno-kreditnim zadrugama (NN 84/02)

(1) Pravo Ministarstvo financija na pokretanje prekršajnog postupka zastarijeva za pet godina računajući od dana kada je zastara počela teći.

(2) Zastara prava na pokretanje prekršajnog postupka počinje teći nakon isteka godine u kojoj je počinjen prekršaj.

- e) ako **postoje druge okolnosti koje isključuju progon** - ako je okrivljenik djelo s obilježjima prekršaja prema optuženju iz zahtjeva počinio prije navršene 14. godine (nemogućnost primjene prekršajnog zakonodavstva prema djeci); ako je okrivljena fizička osoba umrla, a pravna prestala postojati; ako okrivljenik uživa diplomatski imunitet; ako je okrivljenik pravomoćno proglašen krivim za isti prekršaj ili za kazneno djelo koje obuhvaća i obilježja prekršaja ili je postupak za taj prekršaj pravomoćno obustavljen (presuđena stvar);
- f) ako **nema dovoljno dokaza da je okrivljenik počinio prekršaj** - ovaj dio odredbe čl. 171. st. 2. Zakona nalaže sucu ili voditelju postupka da preliminarno ocijeni dokaze o krivnji na kojima je utemeljen zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, tj. da utvrdi postoje li proturječja između prikupljenih dokaza koja su takva da se provođenjem tih dokaza u postupku ne bi mogla utvrditi krivnja okrivljenika za prekršaj koji je predmet optuženja iz zahtjeva; ako se na prikupljenim dokazima ne može temeljiti odluka prekršajnog tijela.

Tako se, na primjer, zapisnik o inspekcijskom nadzoru koji nije sastavljen na način i pod uvjetima kako to Zakon predviđa za zapisnik o očevidu ne može koristiti kao dokaz u prekršajnom postupku. Isto tako zapisnik o ispitivanju osobe u svojstvu svjedoka pred policijom ili upravnim tijelima ne može poslužiti kao dokaz u postupku ako ispitivanje svjedoka nije obavljeno sukladno odredbama Zakona o prekršajima o ispitivanju svjedoka...¹¹

Članak 157. Zakona o tržištu vrijednosnih papira (NN 84/02)

(1) Zastara pokretanja prekršajnog postupka za prekršaje propisane ovim Zakonom nastupa od dovršenja djela prekršaja proteknu tri godine.

¹¹ Glava XVIII. Zakona o prekršajima - **Izvidi upravnih tijela i policije** (čl. 154-159) sadrži odredbe o općim uvjetima za poduzimanje izvidnih radnji i odredbe specifične za pojedine izvidne radnje. Upravna tijela mogu samostalno poduzeti izvidne radnje ako postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj. **Cilj im je utvrditi postojanje prekršaja, pronaći počinitelja te otkriti predmete, tragove i druge dokaze koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica u postupku.** Radnje upravnih tijela, koje nisu poduzete s navedenim ciljem imaju značenje pregleda. Ako upravna tijela prilikom obavljanja inspekcijskog nadzora ili pregleda iz svoje nadležnosti utvrde postojanje osnova sumnje da je počinjen prekršaj, prijeći će na obavljanje izvida prema odredbama Zakona o prekršajima. **U slučaju da je zapisnik o inspekcijskom nadzoru sastavljen na način i pod uvjetima kako to Zakon predviđa za zapisnik o očevidu, takav se zapisnik može koristiti kao dokaz u prekršajnom postupku.**

- Prije poduzimanja izvidnih radnji upravna će tijela ocijeniti neophodnost izvidnih radnji i opasnost od odgode, a razloge za ocjenu unijeti u zapisnik.

- **Ovlasti upravnih tijela** u poduzimanju izvidnih radnji određenih drugim propisima ne mogu biti **suprotne odredbama Zakona o prekršajima**, a na rezultatima takvih radnji **ne može se utemeljiti odluka** u prekršajnom postupku.

- Prilikom obavljanja pojedinih izvidnih radnji upravna tijela mogu zatražiti pomoć policije.

Protiv tog rješenja o odbačaju zahtjeva žalbu imaju pravo podnijeti podnositelj zahtjeva i oštećenik (pod uvjetima propisanim zakonom).

- Pod uvjetima predviđenim Zakonom o prekršajima upravna tijela mogu **i prije započinjanja prekršajnog postupka obaviti očevid, pretragu, privremeno oduzimanje predmeta, odrediti vještačenje, privremeno zabraniti ili ograničiti djelatnost te ispitati osobe u svojstvu okrivljenika i svjedoka.**

- Izvidne radnje kojima se ograničavaju temeljna prava građana na osobnost te nepovredivost stana mogu se obaviti samo prema nalogu suda ili ih može obaviti policija po općim propisima.

- Policija poduzima sve potrebne mjere radi utvrđivanja istovjetnosti osobe protiv koje postoje osnove sumnje da je počinila prekršaj - građane može fotografirati, uzimati im otiske prstiju i podvrgavati prepoznavanju, snimati i fotografirati vozila i mjeriti njihovu brzinu te poduzimati druge mjere sukladno općim propisima. Kad postoji osnovana sumnja da je prekršaj počinila maloljetna osoba, u izvidnim radnjama policije postupaju specijalizirani policijski službenici za mladež.

- Ako policija ili upravna tijela ispituju osobu kao osumnjičenika, prethodno su dužni upoznati je, na jeziku koji razumije, s razlozima sumnje protiv nje, upozoriti je na to da nije dužna odgovarati na pitanje te da ima pravo na branitelja. **Ako ne postupe u skladu s tom odredbom ili ako izjava osumnjičenika o korištenju prava na branitelja nije ubilježena u zapisnik, na iskazu te osobe ne može se temeljiti odluka u postupku pred prekršajnim sudom.**

- Policija ili upravna tijela mogu ispitati osobe u svojstvu svjedoka kada postoji opasnost da poslije zbog smrti, bolesti, odsutnosti ili drugog razloga neće moći svjedočiti u postupku. **Zapisnik o ispitivanju osoba u svojstvu svjedoka pred policijom ili upravnim tijelima može poslužiti kao dokaz u postupku ako je ispitivanje svjedoka obavljeno sukladno odredbama Zakona o prekršajima o ispitivanju svjedoka.**

- Policija i upravna tijela mogu i prije pokretanja prekršajnog postupka sami obaviti očevid i odrediti potrebna vještačenja, ako postoji opasnost od odgode. O svemu što je poduzeto sastavit će zapisnik koji će bez odgode dostaviti državnom odvjetniku, odnosno nadležnom sudu ili tijelu koje vodi prekršajni postupak.

- **Zapisnici o očevidu** koji ujedno sadržavaju obavijesti građana pribavljene prilikom očevida mogu se u prekršajnom postupku uporabiti ako su te osobe umrle, duševno oboljele ili se ne mogu pronaći ili je njihov dolazak pred sud ili tijelo koje vodi prekršajni postupak nemoguć ili znatno otežan zbog starosti, bolesti ili drugih važnih uzroka, kao i onda ako te osobe bez zakonskih razloga neće iskazivati pred sudom ili tijelom koje vodi prekršajni postupak ili odstupe od svoje prijašnje izjave.

- Ako postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj, policija i upravna tijela mogu **odrediti vještačenja** koja uključuju tjelesni pregled okrivljenika, drugih osoba te uzimanje krvi i drugih liječničkih radnji. Tjelesni pregled osumnjičenika te uzimanje krvi i druge liječničke radnje koje se poduzimaju radi analize i utvrđivanja važnih činjenica mogu se poduzeti bez pristanka osumnjičenika ako one ne znače opasnost za njegovo zdravlje. Tjelesni pregled drugih osoba može se bez njihova pristanka poduzeti samo ako se mora utvrditi nalazi li se na njihovu tijelu kakav trag ili posljedica prekršaja.

- Kad je potrebno da se poduzme vještačenje alkoholiziranosti, mikrobiološke ispravnosti živežnih namirnica i predmeta opće uporabe, stvari sumnjivih na opojne droge, tijelo koje je odredilo vještačenje mora u nalogu o vještačenju vještacima naznačiti u kojem pravcu i u kojem opsegu treba obaviti vještačenje, a isto tako upozorit će ih da su dužni pribaviti i osigurati uzorke za vještačenje u dovoljnom broju i kakvoći.

Ako se sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak nije oglasio nenadležnim, nije odbacio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka i nije donio prekršajni nalog, zakazat će odmah glavnu raspravu, a prije toga može provesti pojedinu radnju u postupku ili zakazati pripremno ročište. Smatra se da **prekršajni postupak započinje određivanjem glavne rasprave.**

ZAKLJUČAK

Dosljednom primjenom odredbe članka 115. st. 3. Zakona o prekršajima o pozivu na ispravak, zbog uočenih otklonjivih nedostataka i uvjetima odbacivanja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka kao nepotpunog i nerazumljivog podneska (bez prava na žalbu), kao i odredbe čl. 171. st. 2. Zakona o uvjetima za donošenje rješenja o odbačaju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog neotklonjivih nedostataka u zahtjevu kao optužnom aktu utjecat će se na kvalitetu postupka koji prethodi sastavljanju optužnih akata, time i na kvalitetu samih zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka na račun količine, a time olakšati rad prekršajnim tijelima ubuduće - vjerujem da je to bila namjera kreatora tih odredbi.

Treba, međutim, upozoriti na posebni dio prekršajnog prava i činjenicu da su prekršaji "rasuti" u oko 200 zakona, a u nebrojeno podzakonskih akata. Gotovo da i nema zakona koji nije propisao bar poneki prekršaj, a ponegdje je u jednom članku propisano i po 50 - 80 zakonskih opisa prekršaja. Dojučerašnji privredni prijestupi od 1. listopada su prekršaji. Niz prekršajnih odredbi kreirala je struka (različita od pravne) pa je već po načinu propisanih prekršaja prepoznatljivo u kojem su resornom ministarstvu sastavljeni. Nomotehnički nedostaci, nedorečenosti, brojne blanketne norme koje jednom upućuju na materijalne odredbe istog zakona, drugi put na materijalne odredbe podzakonskog akta ... zajednički su nazivnik posebnog dijela prekršajnog prava. Zahtjev za određenošću zakonskih opisa prekršaja (načelo zakonitosti) u pravilu se nije poštovao pri donošenju niza važećih propisa, pa je to u praksi veći problem od samog broja prekršaja.

Reforma prekršajnog prava tek je započela. Budimo optimisti pa vjerujemo da Zakon o prekršajima kakav imamo danas nije konačna verzija temeljnog prekršajnog zakona, ali primijenimo sve ono dobro što je u nj ugrađeno pa će pomaci u prekršajnom sudovanju biti osjetni. Nadajmo se da će u skoro vrijeme započeti i rad na reviziji kaznenih odnosno prekršajnih normi propisa koji čine posebni dio prekršajnog prava.

Summary

INITIATING AND COMMENCING MISDEMEANOUR PROCEEDINGS

There has been frequent criticism of judges of misdemeanour courts for their slowness, generally excused by the backlog of pending cases, and at the same time for ignoring the role of the claimant in initiating misdemeanour proceedings – in other words, the official prosecutor in misdemeanour proceedings, and the fact that his/her work is certainly not finished when the claim is filed in court. In view of these criticisms, the author, as a first-instance judge to whom numerous, palpably poor-quality claims have been allotted through the division of labour in the court, analyses in this work the novelties prescribed by the Law on Misdemeanours, which became effective and has been applied since 1 October 2002, in terms of the initiation and commencement of misdemeanour proceedings. In addition to providing a number of comments and suggestions to supplement the text of these provisions, the author concludes positively that the correct application of these provisions in practice by claimants and judges will yield enviable results.