

Žana Vlainić*

POLOŽAJ OVLAŠTENOG TUŽITELJA KAO STRANKE U PREKRŠAJNOM POSTUPKU

Autorica u referatu analizira položaj ovlaštenog tužitelja kao stranke u prekršajnom postupku, prema odredbama Zakona o prekršajima, koji je stupio na snagu 1. listopada 2002., odnosno na koji se način i u kojoj mjeri ta stranka koristi u praksi svojim postupovnim ovlaštenjima tijekom prvostupanjskog prekršajnog postupka, do završetka glavne rasprave. Drugi dio teksta sadržava bilješke autorice uz radni tekst Nacrta prijedloga zakona o prekršajima.

UVOD

Ustavom RH¹ propisano je akuzatorno načelo da se kazneni postupak može pokrenuti samo pred sudom na zahtjev ovlaštenog tužitelja. Za razliku od kaznenog postupka, u Ustavu RH ne postoji odgovarajuća odredba za prekršajni postupak, ali je odredbom Zakona o državnom odvjetništvu² propisano da nadležno državno odvjetništvo poduzima progon i zastupa optužbu, između ostalog i u prekršajnom postupku, sukladno zakonskim ovlastima. Prema odredbama Zakona o prekršajima³, sud nikada ne pokreće prekršajni postupak, ali donosi odluku o njegovu započinjanju određivanjem glavne rasprave.

U postupovnim odredbama ZOP/02, kao temeljnog zakona prekršajnog prava u RH, državni odvjetnik pozicioniran je kao ovlašteni podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (dalje: ovlašteni tužitelj), dakle kao jedna od stranaka u prekršajnom postupku, s tim da je temeljno pravo i dužnost državnog odvjetnika **progon prekršaja kao kažnjivih djela**. Međutim, u praksi prekršajnih sudova utvrđen je kontinuitet iz vremena prije 1. listopada 2002. da se kao ovlašteni tužitelji isključivo pojavljuju druga tijela ili oštećenik.

* Žana Vlainić, sutkinja Prekršajnog suda u Gospiću

¹ Ustav RH, NN 41/01, 56/01-ispr., čl. 28. st. 2.

² Zakon o državnom odvjetništvu, NN 51/01, čl. 15. st. 2.

³ Zakon o prekršajima, NN 88/02, 122/02, 187/03,105/04 i 127/04, dalje: ZOP/02.

Na tragu takve ocjene u najnepovoljnijoj varijanti bio je objavljen stručni članak zamjenika glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske⁴ koji je anticipirao da Državno odvjetništvo RH, kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo, s obzirom na tada predložena zakonska rješenja i dobivene nove zakonske obveze (npr. pripajanjem mu javnog pravobraniteljstva), neće moći, između ostalog, bez prethodnih kadrovskih povećanja preuzeti i progon prekršaja, pored dužnosti i ovlasti tog tijela da postupa protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela te da poduzima pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te da podnosi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona. Kako je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske nadležno, na zahtjev državnih tijela, davati mišljenja o nacrtima prijedloga zakona i drugih propisa, to bi svakako trebalo zatražiti i razmotriti mišljenje navedenog pravosudnog tijela o Nacrtu prijedloga zakona o prekršajima.

Državni odvjetnik jedna je od stranaka u prekršajnom postupku i u njegov djelokrug spada poduzimanje prekršajnog progona, potrebnih mjera radi njihova otkrivanja, pronalaženja počinitelja i pribavljanja potrebnih dokaza za uspješno vođenje postupka pred prekršajnim sudom i upravnim tijelom koje vodi prekršajni postupak. U njegovoj je nadležnosti podizanje i zastupanje optužnog akta pred nadležnim prekršajnim sudom i upravnim tijelom koje vodi prekršajni postupak te podnošenje žalbe protiv nepravomoćnih odluka prekršajnog suda odnosno izvanrednih pravnih lijekova protiv pravomoćnih odluka prekršajnog suda, kao i poduzimanje drugih radnji na koje je ovlašten prema odredbama ZOP/02 i posebnim propisima.

Iako normativno pozicionirano kao glavni pokretač prekršajnog postupka, državno je odvjetništvo, dijelom zbog naprijed navedenih razloga, po stupanju na snagu ZOP/02, obvezatnim napatkom otklonilo u praksi postupanja slijedom svoje normativne pozicije te je uočen kontinuitet da i nadalje upravna tijela poduzimaju prekršajni progon, a pri tome prema odredbama ZOP/02⁵ imaju sva prava koja ima državni odvjetnik kao stranka, osim prava koja državni odvjetnik ima prema posebnom zakonu.

Predmet je razmatranja ovoga rada na koji se način i u kojoj mjeri ovlašteni tužitelji u prekršajnom postupku i u primjeni ZOP/02 u praksi koriste svojim zakonom propisanim postupovnim ovlastima, i to prvenstveno tijela uprave u nadležnost kojih spada neposredno provođenje ili nadzor nad provođenjem propisa koji sadržavaju odredbe o prekršajima i nadležna inspeksijska tijela.

⁴Mr. sc. Slavko Zadnik, Kadrovska problematika u državnom odvjetništvu u svjetlu Prijedloga zakona o prijestupima i prekršajima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, broj: 1/2001.

⁵ZOP/02, čl. 110.

OVLAŠTENI TUŽITELJ KAO STRANKA U POSTUPKU PRED PREKRŠAJNIM SUDOM

Ustavnom odredbom⁶ propisano je da okrivljenik u slučaju sumnje ili optužbe zbog kažnjivog djela, između ostalog, ima pravo biti obaviješten o naravi i razlozima optužbe koja se diže protiv njega i o dokazima koji ga terete. U slučaju da je kažnjiva radnja propisana kao prekršajno djelo, prekršajni postupak pokreće pred mjesno i stvarno nadležnim sudom ili upravnim tijelom nadležni ovlašteni tužitelj podnošenjem optužnog akta - zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Optužni akt prekršajnog postupka treba sadržavati: 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.

U odnosu na bitne elemente optužnog akta prekršajnog postupka, ovlašteni tužitelj određuje predmet raspravljanja pred sudom i predmet sudske odluke. Također raspolaze pravom da do završetka glavne rasprave može odustati od prekršajnog progona, a ovlašten je (s obzirom na načelo legaliteta i dužan) tijekom prekršajnog postupka i izmijeniti činjenični opis terećenog djela ako utvrdi da izvedeni dokazi pokazuju da se izmijenilo činjenično stanje izloženo u optužnom aktu. Ovlašteni tužitelj jedna je od stranaka u kontradiktornom prekršajnom postupku pred sudom i njegova ocjena pribavljenih dokaza i stajalište o pravnoj normi koju treba primijeniti na ono činjenično stanje koje on smatra utvrđenim već trenutkom podnošenja optužnog akta nisu uvijek podudarni sa sudskim utvrđivanjem činjenica i pravnim stajalištima suda.⁷

Kako je nakon trogodišnje primjene ZOP/02 u praksi uočen kontinuitet u postupanju pred sudom istovrsnih ovlaštenih tužitelja kao i prije stupanja na snagu tog zakona, suprotno od normativnog uređenja, a time i očekivanja da će državno odvjetništvo poduzimati prekršajni progon i zastupati optužbu, uočeno je da upravo u stadiju nastanka i zastupanja optužbe izostaje neovisno, stalno, stručno i samostalno pravosudno tijelo, svojevrsni pravosudni filter, između prethodnog dijela prekršajnog postupka i nastanka, podizanja i zastupanja optužnog akta. Izostanak takvog tijela od dalekosežnog je utjecaja i na kvalitetu i kvantitetu predmeta u prvostupanjskom prekršajnom postupku. Stoga se pokazuje nužnim razmotriti mogućnost da se u okviru Državnog odvjetništva Republike Hrvatske odnosno na razini općinskih državnih odvjetništava ustroji uz građansko-upravni i kazneno-prekršajni odjel, na kojem bi pored zamjenika općinskog državnog odvjetnika i državnoodvjetnički savjetnici bili ovlašteni

⁶ Ustav RH, čl. 29. st. 2.

⁷ Više o tome u kaznenom postupku: Tripalo, D., Objektivni identitet optužbe i (ne)vezanost suda za tužiteljevu pravnu ocjenu djela.

poduzimati prekršajni progon i zastupanje optužbe uzimajući u obzir da se odnedavno i njihov rad statistički vrednuje u pravosudnim evidencijama.

Osim policije, ostala tijela koja poduzimaju prekršajni progon nisu, prvenstveno izdavanjem prekršajnih naloga kao konsenzualne forme rješavanja prekršajnih predmeta, pridonijela racionalizaciji i ubrzanju prekršajnog postupka. To se prije svega odnosi na inspeksijske službe, jer dokazi koje te službe prikupe tijekom izvida u prethodnom prekršajnom postupku (npr. zapisnici o obavljenom inspeksijskom nadzoru) predstavljaju vjerodostojnu dokumentaciju na kojoj bi se zbog utvrđenog stupnja postojanja osnovane sumnje na počinjenje prekršaja svrsishodno temeljilo izdavanje prekršajnog naloga tog inspeksijskog tijela. U praksi suda primjena izdavanja prekršajnih naloga pokazala se opravdanom i u velikom broju nespornih predmeta rasterećuje sud od daljnjeg redovitog postupanja, uz napomenu da ovlaštenom tužitelju, za razliku od okrivljenika kao stranke u postupku, nije dopušteno podnošenje prigovora na prekršajne naloge izdane od suda.

Budući da je značajka unutarnje hijerarhijske strukture u upravnim tijelima (koja postupaju u svojstvu ovlaštenog tužitelja) visok stupanj povezanosti po načelima suboordinacije (postupanje po napatku i sl.), posljedica toga je podnošenje velikog broja optužnih akata u sudbenu nadležnost, iako bi korištenjem i postojećih postupovnih mogućnosti, pravodobnim i samostalnim procjenama ovlaštene osobe pri poduzimanju prekršajnog progona, određeni broj prekršajnih predmeta bilo moguće riješiti i bez pokretanja prekršajnog postupka pred sudom. Jedan od razloga nekorištenja, između ostalih, i ovog postupovnog ovlaštenja jest nedostatak broja pravnika u tijelima uprave i inspeksijskim službama, pa je tako tijekom 2005. do 1. rujna u djelatnom sudu, prema zaprimljenim optužnim aktima, utvrđeno da je u samo 3% zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka ovlaštena osoba u ovlaštenom tužitelju po zvanju bila diplomirani pravnik (bez položenog pravosudnog ispita), dok je u 86% predmeta ovlaštena osoba u ovlaštenom tužitelju bio diplomirani kriminalist, a 11% osobe ostalih zvanja (diplomirani inženjer zaštite na radu, diplomirani inženjer strojarstva i dr.).

Stupanjem na snagu temeljnog zakona prekršajnog prava ZOP/02 i suci u prvostupanjskim prekršajnim sudovima našli su se pred zadaćom prilagođavanja ponajprije složenijim postupovnim odredbama, održavanja pripremnih ročišta i glavne rasprave, kao središnjeg stadija tjeka redovitog prekršajnog postupka. Suci prekršajnih sudova prema slijedu redovnog postupka **nerijetko** su bili dužni, po zaprimanju pojedinačnog optužnog akta, donijeti u istom spisu nekoliko vrsta rješenja, na koja je okrivljenik kao stranka u postupku imao pravo žalbe, i to: **rješenje o privremenom oduzimanju predmeta, rješenje o određivanju mjere opreza ili pak zadržavanju, rješenje o izdvajanju nezakonito pribavljenih dokaza iz spisa predmeta – po službenoj dužnosti (nije dopuštena žalba), rješenje o prekršaju, rješenje o zamjeni novčane kazne mjerom zatvora i rješenje o upućivanju kažnjenika na izdržavanje mjere zatvora.**

Jednako tako, pri zauzimanju prvostupanjskih pravnih stajališta, prema kojima se stvara i radi pravilne primjene zakona u pojedinim spornim pitanjima dalje ujednačava i ustaljuje sudska praksa, ostaje neriješen problem što materijalnopravne odredbe posebnih zakona nisu usklađene s temeljnim prekršajnim zakonom. Naime, ZOP/02 nema posebni dio, tako da se opisi pojedinih prekršaja nalaze u brojnim zakonima i drugim propisima kojima se štiti javni poredak, društvena disciplina te druge društvene vrijednosti koje nisu zaštićene Kaznenim zakonom i drugim zakonima kojima su propisana kaznena djela. S temeljnim zakonom u izvjesnoj mjeri nisu usklađeni posebni zakoni i podzakonski akti u postupovnom dijelu, koje u okviru svojih nadležnosti u prethodnom postupku (pri obavljanju izvida) primjenjuju pojedini ovlašteni tužitelji, i to primjerice Pravilnik o načinu policijskog postupanja⁸, koji ne propisuje posebnosti postupanja u prethodnom postupku u odnosu prema osumnjičenim stranim državljanima, ili Zakon o državnom inspektoratu⁹, koji u odredbama o postupanju prilikom uzimanja izjava od predstavnika nadziranih pravnih i fizičkih osoba te svjedoka nije usklađen s odgovarajućim odredbama ZOP/02. Isto tako, Zakon o državnom inspektoratu, u slučaju da tim zakonom pojedina pitanja nisu drugačije uređena, propisuje isključivu supsidijarnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku, a postupovne odredbe tog zakona nisu podudarne s odredbama ZOP/02¹⁰ o ispitivanju osoba u svojstvu osumnjičenika i svjedoka u prethodnom postupku.

Razumljiva je bila intencija zakonodavca, koja po stupanju na snagu ZOP/02 nije našla uporište u praksi državnog odvjetništva, za središnjim pozicioniranjem tog tijela nadležnog za progon počinitelja prekršaja, između ostalog i zbog kadrovske osposobljenosti za progon počinitelja kažnjivih radnji – prekršaja. Problem je i činjenica da su ovlašteni tužitelji (upravna tijela i inspeksijske službe), istodobno tijela koja u prethodnom postupku obavljaju izvidne radnje, odnosno sukcesiju radnji kao što su privremeno oduzimanje predmeta, očevid, vještačenja, ispitivanja okrivljenika i svjedoka prije pokretanja prekršajnog postupka, a nakon toga podnose i pred sudom zastupaju optužni akt, što bi svakako trebalo razdvojiti involviranjem pravosudnog tijela, navedenog **kazneno-prekršajnog odjela** pri općinskim državnim odvjetništvima.

Naime, ovlaštene osobe u upravnim tijelima imenovane su od izvršne vlasti ili se nalaze barem u izvjesnom odnosu ovisnosti o toj vlasti, a posljedica toga je da je njihova dužnost i u prekršajnom postupku postupati po nalogu koje dobivaju od nadređenih izvršnih tijela.

Zbog toga neovisnom tužiteljstvu, pri normativnom pozicioniranju ovlaštenog tužitelja, uvijek treba dati prednost u odnosu prema onom koje pripada izvršnoj vlasti.

⁸ Pravilnik o načinu policijskog postupanja, NN 81/03, čl. 97.

⁹ Zakon o državnom inspektoratu, NN 76/99, čl. 31. st. 4. u svezi s čl. 53.

¹⁰ ZOP/02, čl. 158.

Društveni značaj prekršaja, realnost životne dinamike u njihovu počinjenju te potreba za brzim i efikasnijim postupanjem nalažu da se predstavnici i djelatnici ovlaštenih tužitelja dodatno educiraju i stručno usavršavaju u primjeni ZOP/02 i drugih propisa koji sadržavaju odredbe o prekršajima. Uočeno je, prema zaprimljenim podnescima, da se i nekoliko mjeseci nakon stupanja na snagu ZOP/02 u radu pojedinih ovlaštenih tužitelja nisu izmijenila dotadašnja postupanja i praksa tih tijela, pa smatramo da bi u slučaju donošenja i stupanja na snagu novog temeljnog zakona trebalo ostaviti dovoljno vremena da pojedini sustavi prepoznaju bitne normativne izmjene, posebno u postupovnom dijelu, koje su dužni, bez odgode, primjenjivati po stupanju na snagu tog zakona.

Dio upravnih tijela i drugih pravnih osoba koja se pred sudom pojavljuju u svojstvu ovlaštenog tužitelja imaju i korektno izrađene web-stranice (npr. www.mup.hr, www.inspektorat.hr, te www.zamp.hr), na kojima mogu publicirati svoju tužiteljsku praksu (što je korisno i za građanstvo) i time ujednačavati postupanja, koja za sada nisu ujednačena, o čemu sud dobiva saznanja pružanjem pravne pomoći drugim sudovima.

Kako je u pitanju primjena više od 200 zakona pred prekršajnim sudovima te velik broj podzakonskih akata, nužno je da u postupanju pred prekršajnim sudom (poglavito na glavnim raspravama) ovlaštene tužitelje predstavljaju stručne osobe te da u toj postupovnoj ulozi kontinuirano zastupaju optužbu, za područje za koje su ovlaštene neposredno provoditi ili nadzirati provođenje propisa kojim je predviđen prekršaj, uz nužnost specijalizacije, jer je kvaliteta rada predstavnika ovlaštenih tužitelja u svojevrsnoj interakciji s radom suda, a naposljetku i s položajem drugih stranaka u prekršajnom postupku.

Ovlašteni tužitelj i okrivljenik kao stranke, nositelji su suprotnih procesnih funkcija u prekršajnom postupku, a iz toga proizlaze i dvije oprečne težnje - težnja za učinkovitošću i težnja za zaštitom prava građana, a prema tim postupovnim pozicijama sudbeno tijelo dužno je primjenjivati osnovna načela prekršajnog postupka.

IZVIDI PREKRŠAJA I PRIKUPLJANJE DOKAZA U PROVOĐENJU PREKRŠAJNOG PROGONA OD OVLAŠTENOG TUŽITELJA

U postupovnom dijelu ZOP/02¹¹ propisano je da upravna tijela mogu samostalno poduzeti izvidne radnje ako postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj, s tim da je cilj izvidnih radnji da se utvrdi postojanje prekršaja, da se pronađe počinitelj te otkriju predmeti, tragovi i drugi dokazi koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica u postupku. Druge radnje upravnih tijela, koje nisu podu-

¹¹ ZOP/02, čl. 154.

zete u tom cilju, imaju značenje pregleda, a ako upravna tijela pri obavljanju inspekcijskog nadzora ili pregleda iz svoje nadležnosti utvrde postojanje osnove sumnje da je počinjen prekršaj, prijeći će na obavljanje izvida prema ZOP/02.

U slučaju da je zapisnik o inspekcijskom nadzoru sačinjen na način i pod uvjetima kako to ZOP/02 predviđa za zapisnik o očevidu,¹² takav se zapisnik može koristiti kao dokaz u prekršajnom postupku. Iz toga proizlazi da se zapisnik o inspekcijskom nadzoru, koji je izrađen u formi zapisnika o očevidu može koristiti kao dokaz i bez daljnjeg provođenja dokaza ispitivanjem službene osobe koja je u okviru svojih ovlasti provodila inspekcijski nadzor, kao svjedoka u prekršajnom postupku. Za sud, izdvajanje nezakonitih dokaza prije zakazivanja glavne rasprave jedno je od ključnih postupanja u redovitim prvostupanjskim predmetima, jer se na dokazima pribavljenim na zabranjeni način (vrsta nezakonitog dokaza) ne može temeljiti sudska odluka.

U praksi suda uočeno je da zapisnici o inspekcijskom nadzoru učestalo sadržavaju i izjave osumnjičenika ispitanih u prethodnom postupku (npr. ispitanih obrtnika, osumnjičenika – stranih državljana) bez poštovanja forme koja vrijedi za ispitivanje osumnjičenika, uključivši i obvezatna upozorenja prema odredbama ZOP/02, što upućuje na nezakonito pribavljen dokaz. Ovlaštene službene osobe u opisanim slučajevima koriste se obrascima zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru u kojima su naznačena upozorenja isključivo iz Zakona o općem upravnom postupku, a ta upozorenja prema sadržaju priloženih zapisnika i danih izjava osumnjičenika ili svjedoka na takav zapisnik u prethodnom postupku upućuju na to da ispitivanje osumnjičenika ili svjedoka nije obavljeno sukladno odredbama ZOP/02 o ispitivanju okrivljenika ili svjedoka. Kako je za određene prekršaje iz područja primjene Zakona o strancima¹³ ovlaštenu tužitelj Državni inspektorat RH koji provodi inspekcijski nadzor u dijelu koji se odnosi na rad stranaca u Republici Hrvatskoj, također je propisano da nadzor nad provedbom ovog zakona provodi MUP RH, koji je također ovlašten tužitelj za dio kažnjivih prekršaja, osim spomenutih u nadležnosti Državnog inspektorata. U praksi je uočena izvjesna nekoordinacija između policije, koja bi trebala pružati tek asistenciju inspektorima rada Državnog inspektorata RH tijekom izvida te smatramo da je ZOP/02 u tim odredbama ostao nedorečen.

Iz sadržaja podnesenog optužnog akta i prijedloga o dokazima u spornim predmetima proizlazi da ovlaštena službena osoba nije zapisnik o obavljenom inspekcijskom nadzoru sastavila na mjestu događaja – počinjenja terećenog prekršaja, već ispitujući osumnjičenika bez prethodnih upozorenja u mjesno nadležnoj policijskoj postaji, koristeći se formom zapisnika o inspekcijskom nadzoru. Spis obično sadržava i pismenu prijavu o počinjenom prekršaju koja je od ovlaštene službene osobe MUP-a RH upućena Državnom inspektoratu

¹² ZOP/02, čl. 182.

¹³ Zakon o strancima, NN 109/03, čl. 101. st. 3.

RH, a iz sadržaja prijave proizlazi da je policija prema svojim operativnim saznanjima prva utvrdila postojanje osnovne sumnje da stranac npr. radi bez radne dozvole u RH, s tim da u daljnjem postupanju inspektor rada može, prilikom obavljanja pojedinih izvidnih radnji, zatražiti pomoć policije.¹⁴ Suprotno tome, policija će nedvojbeno prekoračiti svoje ovlasti kada pristupi ispitivanju okrivljenika - stranca koji je u RH zatečen u radu bez radne dozvole i takav policijski zapisnik treba izdvojiti iz predmeta spisa.

“Kada se čl. 155. st. 2. i čl. 158. ZOP/02 propisuje ovlast upravnih tijela i policije da i prije pokretanja prekršajnog postupka pod uvjetima tog zakona ispituju osobe u svojstvu okrivljenik i svjedoka, to podrazumijeva da ovlaštene osobe upravnih tijela i policije mogu vršiti ispitivanje samo u onom slučaju kada su ujedno ovlaštenici na podnošenje zahtjeva za pokretanja prekršajnog postupka za odnosni prekršaj.”¹⁵

Podnormiranost ZOP/02 u pogledu postupovnog sadržaja asistencije koju policija treba pružiti ovlaštenom tužitelju – Državnom inspektoratu, pretpostavlja povećanu pozornost sudaca u stadiju ispitivanja zaprimljenog optužnog akta, uz okolnost žurnog postupanja u toj vrsti prekršajnih predmeta. Posebno treba naglasiti da u svim slučajevima zapisnici o ispitivanju osumnjičenika – stranca, sačinjeni u prethodnom postupku, trebaju sadržavati naznaku da je strani državljanin, između ostalih upozorenja, poučen i o pravu da se služi svojim jezikom te da će mu se u slučaju da ne razumije hrvatski jezik (i za osumnjičene strance iz BIH i Srbije i Crne Gore) osigurati tumač. Zapisnik mora sadržavati očitovanje osumnjičenog stranca u smislu citirane odredbe¹⁶, a to u praksi izostaje. Izostaje i potpis tumača (u praksi je uočeno da u prethodnom postupku u pojedinim slučajevima ne sudjeluje sudski tumač, već osoba koja poznaje konkretni strani jezik, npr. mađarski), iako je nazočan u prethodnom postupku, jer je njegovo sudjelovanje nužno.

U manjim gradovima očiti je problem nedostatka imenovanih i ovlaštenih sudskih tumača za pojedine strane jezike, npr. kineski, rumunjski, češki i sl., što svakako može biti od odlučnog utjecaja na (ne)pravilno utvrđivanje činjenica od nadležnih tijela u prethodnom postupku. Sud je naime tijekom prekršajnog postupka u prlici postupati supsidijarnom primjenom odredbi Zakona o kaznenom postupku¹⁷ (dalje: ZKP) te ako tumač nije prisegnut, polaže pred sudom prisegu da će vjerno prenijeti pitanja koja se okrivljeniku upućuju i izjave što ih on bude davao. Kad iz sadržaja zapisnika o obavljenom inspeksijskom

¹⁴ZOP/02, čl. 154. st. 4.

¹⁵Pravno mišljenje svih sudaca Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske (dalje: VPSRH) od 6. srpnja 2005.

¹⁶ZOP/02, čl. 88.

¹⁷ZKP, NN 110/97,27/98,58/99,112/99,58/02,143/02 i 62/03, pročišćeni tekst - u svezi s čl. 78. st. 2. ZOP/02.

nadzoru, koji prileži optužnom aktu, proizlazi da je u formi tog zapisnika ispitani osumnjičenik, pri čemu u zapisniku nisu naznačena sva potrebna upozorenja koja je osumnjičenik dužan čuti (stranac - na jeziku koji razumije), i o njima se očitovati, sud je dužan bez odgode rješenjem izdvojiti takve zapisnike prije zakazivanja glavne rasprave, a u praksi suda takvi se zapisnici izdvajaju po službenoj dužnosti, na pripremnom ročištu. Ovlašteni tužitelj tada je upoznat s činjenicom da je sud po službenoj dužnosti¹⁸ izdvojio zapisnik te je u postupovnoj mogućnosti da može predložiti daljnje dokaze, a to je najčešće ispitivanje policijskog službenika u svojstvu svjedoka koji je neposredno bio na mjestu događaja, a za koje je daljnje postupanje tijekom izvida dokaze bio dužan pribavljati inspektor rada.

Opisana situacija iz prakse primjene Zakona o strancima, u stadiju izvida prekršaja i prikupljanja dokaza od ovlaštenog tužitelja, otvara čitav niz iznimno važnih postupovnih pitanja, koja donošenjem novog zakona zahtijevaju vrlo jasne i nedvosmislene normativne odgovore.

Iako zakonodavac ne određuje što može biti dokaz u određenom prekršajnom predmetu, ograničenje u negativnoj enumeraciji ipak postoji, jer je određeno da se sudska odluka ne može temeljiti na nezakonitom dokazu, dakle na dokazu koji je pribavljen kršenjem Ustavom, zakonom ili međunarodnim pravom zajamčenih prava obrane, prava na dostojanstvo, ugled i čast te prava na nepovredivost osobnog i obiteljskog života, kao i onim dokazima koji su pribavljani povredom odredaba prekršajnog postupka i koji su izričito predviđeni Zakonom o prekršajima¹⁹ uz odgovarajuću ustavnu odredbu²⁰ "da se sudske odluke ne mogu temeljiti na dokazima pribavljenim na nezakoniti način (nezakoniti dokazi)".

Kao i u kaznenom postupku, iz spisa predmeta, jer to zakon izrijekom određuje, moraju biti izdvojene sve službene zabilješke odnosno zapisnici koje su policija ili upravna tijela sastavili na temelju obavijesti koje su im dali građani odnosno kad je osumnjičenik ispitani bez prethodnih upozorenja na jeziku koji razumije, s razlozima sumnje protiv sebe, uz upozorenje na to da nije dužan odgovarati na pitanja, te o pravu na branitelja. To se odnosi i na zapisnike koji sadržavaju izjave osoba koje se ne mogu ispitati kao svjedoci ili su oslobođene dužnosti svjedočenja u postupku.

Nerijetko ovlašteni tužitelji predlažu da se u svojstvu svjedoka ispituju i djelatnici redarstvenih vlasti – policijski službenici, s tim da se na takav dokazni prijedlog tijekom njihova ispitivanja najčešće primjenjuje doktrina "plodova otrovne voćke". Nedvojbeno je da policijski službenici veoma često imaju saznanja o činjenicama važnim za pojedini prekršajni postupak, no pri tome je

¹⁸ Čl. 118. ZOP/02.

¹⁹ ZOP/02, čl. 209. st. 1. t. 7.

²⁰ Ustav RH, čl. 29. st. 4.

sud dužan voditi računa jesu li djelatnici redarstvenih vlasti koji se ispituju kao svjedoci do tih saznanja došli obavljanjem svoje službene dužnosti, o čemu obično u okviru svojih ovlasti sastavljaju službene zabilješke o obavljenim obavijesnim razgovorima s građanima, a one se izdvajaju iz predmeta spisa, ili pak njihova saznanja o tim činjenicama nisu povezana s obavljanjem njihove službene dužnosti.²¹

“Inspektor rada koji je obavio inspeksijski nadzor i o tome sačinio zapisnik, na temelju kojeg je zapisnika ovlaštenu podnositelj podnio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka (Državni inspektorat), može se u tom prekršajnom postupku ispitati kao svjedok o činjenicama i okolnostima koje je neposredno zapazio i utvrdio pri obavljanju nadzora kao ovlaštena osoba podnositelja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka.”²²

Sudska praksa u kaznenom postupku zauzela je u toj situaciji stajalište da se djelatnici redarstvenih vlasti ne smiju ispitivati na način da se njihovim iskazom u spis predmeta involvira njihovo saznanje do kojeg su došli izvršavajući svoje dužnosti izvida kaznenog djela, npr. obavljanjem razgovora s građanima. Ipak, ako se u spisu predmeta nađe takav dio iskaza, takav je iskaz nezakonit dokaz, ali ne kao cjelina, već samo u tom dijelu u kojem se u spis predmeta involvira sadržaj saznanja iz izvida prekršajnog djela. Razmatrajući istovjetnu postupovnu situaciju koja se javlja i u prekršajnom postupku (učestala ispitivanja inspektora i policijskih službenika koji su u prethodnom postupku obavljali preglede i izvidne radnje u svojstvu svjedoka), dolazimo do zaključka da u odnosu prema ispitivanju takvih svjedoka u prekršajnom postupku može doći do izražaja primjena doktrine “plodova otrovne voćke” (dokazi do kojeg tijelo prekršajnog postupka ne bi došlo bez podataka iz nezakonito pribavljenih dokaza), a korištenje takvih dokaza tijekom sudskog postupka predstavlja bitnu povredu prekršajnog postupka.

Ovlaštenu tužitelj - policija iz područja primjene Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira i Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, dostavljaju u privitku optužnog akta i bolničku prijavu kao dokazni prijedlog, a ta prijava pored utvrđene dijagnoze i kvalifikacije ozljede sadržava iskaze okrivljenika i svjedoka – oštećenika ispitanih od uredovnog liječnika. Pri opisu događaja liječnik koji sastavlja bolničku prijavu bilježi iskaze pacijenata o nastanku ozljede, ali se pritom ne ograđuje određenim riječima, npr. “**navodno** je dana xy stradao u tučnjavi itd.”, već, suprotno tome, bolnička prijava po svom sadržaju nalikuje na svojevrsni “zapisnik” koji, u određenim slučajevima, sadržava čak i okrivljenikovo priznanje počinjenja prekršaja. Mislimo da u takvim slučajevima bolničke prijave treba izdvojiti po službenoj dužnosti te tijekom postupka ispitati

²¹ Više o tome u kaznenom postupku: Kos, D., *Nezakoniti dokazi u kaznenom postupkovnom pravu RH – s osvrtom na Corpus Juris.*

²² Odluka VPSRH, Gž-336/04 od 8. ožujka 2005.

uredovnog liječnika, ako se među strankama određena činjenica ukaže spornom, o vrsti i kvalifikaciji utvrđenih ozljeda sudionika. Dakle, i dijelove nalaza i mišljenja liječnika koji sadržavaju priopćenje okrivljenika o djelu treba izdvojiti, jer takve obavijesti nemaju i ne mogu imati postupovni karakter.

“Navodna izjava okrivljenika o radnjama prekršaja dana liječniku prigodom liječničke intervencije nije obrana okrivljenika pribavljena u prekršajnom postupku u smislu odredbe čl. 88. ZOP/05, i kao takva nije zakonito pribavljena obrana okrivljenika u prekršajnom postupku koja može poslužiti za utvrđivanje pravno relevantnog činjeničnog stanja o počinjenom prekršaju.”²³

Ako sud po službenoj dužnosti izdvoji sve nezakonite dokaze prije zakazivanja glavne rasprave, a u praksi nisu rijetke situacije da je izdvojeni zapisnik jedini prijedlog o dokazu koji treba provesti na glavnoj raspravi, sud bi rješenjem mogao odbaciti optužni akt ako, između ostalog, nema dovoljno dokaza da je okrivljenik počinio prekršaj, a u toj situaciji ZOP/02²⁴ nalaže sucu da preliminarno ocijeni dokaze o krivnji okrivljenika na kojima je utemeljen naprijed navedeni optužni akt, odnosno 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 te ako se na prikupljenim dokazima ne može temeljiti odluka prekršajnog tijela.

Zapisnik o inspekcijском nadzoru koji nije sastavljen na način i pod uvjetima kako to ZOP/02 predviđa za zapisnik o očevidu ne može se koristiti kao dokaz u prekršajnom postupku, pa tako ni zapisnik o ispitivanju osobe u svojstvu okrivljenika ili svjedoka pred policijom ili upravnim tijelima ne može poslužiti kao dokaz u postupku ako ispitivanje svjedoka nije obavljeno sukladno odredbama ZOP/02 o ispitivanju okrivljenika ili svjedoka. Stoga bi cjelovito opisana situacija, ako ovlaštenu tužitelj nije predložio nijedan drugi dokaz, imala kao posljedicu da se takav optužni akt odbaci i prije zakazivanja glavne rasprave. Suprotno tome, prihvaćamo razloge i stajalište da bi takvim postupanjem, donošenjem rješenja o odbačaju (a ne obustavi) iz razloga utvrđenja da nema dovoljno dokaza, sudac odlučivao bez rasprave i prije formalnog započinjanja postupka o meritumu, dakle prihvaćamo da je u načelu riječ o okolnostima zbog utvrđivanja kojih se i vodi prekršajni postupak i koje sud tek treba utvrditi slijedom prekršajnog postupka.²⁵ Nezakonite dokaze sud treba izdvojiti najkasnije do zakazivanja glavne rasprave, a postupovna radnja određivanja glavne rasprave smatra se započinjanjem prekršajnog postupka. Prije zakazivanja glavne rasprave sud može provesti pojedinu radnju u postupku (npr. zatražiti

²³ Odluka VPSRH, Jž – 2994/02 od 24. srpnja 2002.

²⁴ ZOP/02, čl. 171. st. 2.

²⁵ Tako Josipović, I., Zakon o prekršajima, Narodne novine d.d., Zagreb, prosinac 2002., str. 196 i 197.

pružanje pravne pomoći od drugog prekršajnog suda na području čije mjesne nadležnosti prebiva okrivljenik) ili zakazati pripremno ročište. U praksi je uobičajeno da sud odredi pripremno ročište, jer će se na pripremnom ročištu razjasniti činjenice potrebne za vođenje postupka, prikupiti pojedini dokazi odnosno utvrditi postojanje uvjeta za izdavanje prekršajnog naloga. Međutim, na pripremnom ročištu sud obično prvi put ispituje okrivljenika o uručenom mu optužnom aktu, a ako okrivljenik prizna počinjenje prekršaja, sud donosi rješenje o prekršaju.

OVLAŠTENI TUŽITELJ KAO OVLAŠTENIK ZA IZDAVANJE PREKRŠAJNOG NALOGA

Pored suda, tijela ovlaštena za izdavanje prekršajnog naloga su upravna tijela koja vode prekršajni postupak, državni odvjetnik, policija te inspeksijske službe i druga upravna tijela, i to za prekršaje koje su otkrili prilikom obavljanja inspekcije, nadzora i pregleda iz svoje nadležnosti, kao i pravne osobe s javnim ovlastima kad postupaju u okviru ovlasti koje su im dane. Provođenjem prekršajnih postupaka u povodu prigovora protiv prekršajnog naloga izdanog u skladu s odredbom čl. 164. ZOP/02, i to u konkretnom slučaju u povodu prigovora na prekršajni nalog izdan od policije, sud je u navedenoj postupovnoj situaciji drugostupanjsko tijelo *sui generis*. Osim policije, navedeni ovlaštenici za izdavanje prekršajnog naloga ne koriste se svojom normativnom pozicijom u kojoj bi zasigurno do izražaja došla provedba načela ekonomičnosti postupka²⁶, odnosno da se prekršajni postupak vodi brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova. U tom stadiju postupka bilo je nužno formirati tipizirane i specifične obrasce radi što jednostavnijeg postupanja. Tako je policijski službenik dužan utvrditi prekršaj npr. prilikom kontrole prometa na cesti te valjano sačiniti i uredno uručiti okrivljeniku prekršajni nalog na mjestu počinjenja prekršaja. Iz prakse uočavamo da okrivljenici u pojedinim slučajevima prethodnog postupka odbijaju potpisati primitak prekršajnog naloga izdanog od policije, na odgovarajućem obrascu, za prekršaj koji je utvrđen prilikom neposredne kontrole prometa, u kojem slučaju policijski službenik sastavlja službenu zabilježbu (napisanu na obrascu prekršajnog naloga) da je okrivljeniku osobno uručen prekršajni nalog po utvrđenju prekršaja, uz naznaku da je okrivljenik odbio potpisati primitak. Pitanje uredne i osobne dostave okrivljenicima često se pokazuje spornim i u prethodnom postupku.

Ovlašteni tužitelji u svojstvu izdavatelja prekršajnih naloga trebali bi pri njegovoj izradi, što do sada nije uočeno, u pouci o pravnom lijeku **vidljivo naznačiti da u postupku u povodu prigovora protiv prekršajnog naloga**

²⁶ ZOP/02, čl. 84.

sud dalje nije vezan vrstom i visinom kazne i druge mjere izrečene izdanim prekršajnim nalogom.²⁷

Stvarnim počiniteljima prekršaja na takav prikladan način treba dati do znanja kako im je bolje i racionalnije prihvatiti prekršajni nalog nego se upuštati u dulji i za njih eventualno skuplji prekršajni postupak. Kako u pravnoj pouci prekršajnog naloga izdanom od policije nije navedena adresa tijela koje je izdalo prekršajni nalog, izvjestan se broj prigovora okrivljenih podnesenih protiv prekršajnih naloga MUP-a RH zaprima u prekršajni sud, ali ne i u stvarno nadležno tijelo za daljnji dio postupka, te sud bez odgode proslijeđuje pisani prigovor okrivljenika nadležnom tijelu koje je izdalo prekršajni nalog.

Primjer: “Protiv ovog prekršajnog naloga (izdanog od strane MUP-a RH, nap.a.) okrivljenik i osobe iz čl. 167. st. 1. i st. 2. Zakona o prekršajima imaju pravo prigovora nadležnom prekršajnom sudu u roku od 8 dana od dana uručenja ovog prekršajnog naloga. Prigovor se podnosi u dva istovjetna primjerka, putem ovog tijela, pismeno ili usmeno na zapisnik, bez naplate pristojbe.”

Izdavatelj naloga (u ovom slučaju policija), kako to iz pouke proizlazi, zaprima prigovore usmeno na zapisnik, što izostaje po odredbama ZOP/02, a svojstveno je postupanju u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku. Pored suda, prema ZOP/02 prekršajni nalog može izdati upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak, državni odvjetnik, policija, inspeksijske službe i druga upravna tijela, za prekršaje koje su otkrili pri obavljanju inspekcije, nadzora i pregleda iz svoje nadležnosti, kao i pravne osobe s javnim ovlastima kad postupaju u okviru ovlasti koje su im dane.

“Na temelju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka podnesenog od strane Zagrebačkog električnog tramvaja d.o.o., Zagreb (kao oštećenika), sud ne može protiv okrivljenika izdati prekršajni nalog, jer se ne radi o jednom od podnositelja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka iz čl. 162. st. 1. ZOP/02, na temelju čijeg zahtjeva je moguće izdavanje prekršajnog naloga.”²⁸

Oštećenik ne može izdati prekršajni nalog, a niti sud može izdati prekršajni nalog na temelju optužnog akta oštećenika. U praksi suda fizičke osobe oštećenici rjeđe podnose optužni akt nadležnom sudu te određeni broj oštećenika imovinskopravni zahtjev za naknadom štete (prouzročene prekršajnim djelom – npr. zbog prometne nesreće) ostvaruju izravno putem građanske parnice, jer nerijetko nadležni općinski sudovi tijekom parničnog postupka, na prijedlog stranaka, pribavljaju pravomoćno okončane predmete prekršajnog suda. Prekršajne postupke učestalije pokreću pravne osobe oštećenici, npr. trgovačka društava ili jedina ovlaštena udruga autora glazbenih djela u RH (Hrvatsko društvo skladatelja) – koja nastupa **kao oštećenik** u prekršajnom postupku.²⁹

²⁷ ZOP/02, čl. 168. st. 8.

²⁸ Odluka VPSRH, Gž – 4999/03 od 15. rujna 2004.

²⁹ Tako Josipović, I., Prekršaji protiv autorskog prava: realitet i perspektive u svjetlu novog prekršajnog zakonodavstva, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, broj: 2/2002, str. 521.

U praksi suda, postupak po prigovoru na prekršajni nalog vodi se (osim u povodu prigovora na prekršajne naloge izdane od suda) isključivo u povodu prigovora na prekršajne naloge izdane od policije.³⁰ Takvim prekršajnim nalogom može se izreći samo novčana kazna koja je propisana u utvrđenom iznosu te zaštitna mjera. Ako za počinjeni prekršaj nije propisana kazna u utvrđenom iznosu, policija može u prekršajnom nalogu izreći novčanu kaznu **u najnižem iznosu propisanom za taj prekršaj**.

Sud ne raspolaže saznanjima koliko službene osobe ovlaštenih tužitelja u praksi primjenjuju naplatu globe, novčane kazne, štete ili troškova na mjestu izvršenja prekršaja (ili tijekom obavljanja inspeksijskog i drugog nadzora), u slučaju kad ovlaštena službena osoba policije može novčanu kaznu i troškove naplatiti od počinitelja odmah, na mjestu počinjenja prekršaja, bez izdavanja prekršajnog naloga, ali uz izdanu potvrdu.³¹ Prema slovenskom Zakonu o sigurnosti cestovnog prometa (Zakonu o varnosti cestnega prometa) i Zakonu o prekršajima (Zakonu o prekrških), slovenski vozač, ako pristane, policajcu koji ga zatekne u prekršaju može platiti novčanu kaznu (po izdanom tzv. plaćilnom nalogu) odmah ili u roku od 8 dana, a za to će morati izdvojiti dvostruko manji iznos tolara od minimalnog iznosa kazne koju mu može odrediti sudac prekršajnog suda, te vozači takav beneficij često i u pravilu prihvaćaju, a policija ima velik učinak u naplati kazni. Pri tome treba uzeti u obzir da je prema temeljnom zakonu prekršajnog prava Republike Slovenije rok za nastupanje relativne zastare vođenja prekršajnog postupka dvije godine, a apsolutne zastare četiri godine, što vrijedi i za zastaru izvršenja izrečenih prekršajnopравnih sankcija.

U prekršajnom postupku izdavatelj prekršajnog naloga ima položaj stranke³² te je sud dužan po zaprimanju pravodobnog, potpunog i dopuštenog prigovora posebnim rješenjem staviti izvan snage pobijani prekršajni nalog te s njime postupati kao s optužnim aktom ovlaštenog tužitelja. U tom slučaju sud je **dužan** provesti glavnu raspravu te donijeti rješenje o prekršaju.

“U prekršajnom postupku koji se vodi nakon podnesenog prigovora protiv izdanog prekršajnog naloga, koji se smatra zahtjevom za pokretanje prekršajnog postupka, sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak ne mogu, na temelju čl. 115. st. 3. odnosno čl. 171. st. 2. ZOP/02, rješenjem odbaciti prekršajni nalog (koji se smatra zahtjevom za pokretanje prekršajnog postupka). Nije moguće odbacivanje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka nakon što je prekršajni postupak započeo, već je nakon toga moguće rješenjem ili počinitelja prekršaja proglasiti krivim za prekršaj ili postupak protiv njega obustaviti. Budući da izdavanjem prekršajnog naloga postupak započinje, nije moguće prekršajni nalog, u situaciji kad se on smatra zahtjevom

³⁰ ZOP/02, čl. 164.

³¹ ZOP/02, čl. 166.

³² ZOP/02, čl. 168. st. 8.

za pokretanje prekršajnog postupka, rješenjem odbaciti u smislu čl. 115. st. 3. odnosno čl. 171. st. 2. ZOP/02.”³³

U praksi je učestalo da je takav “optužni akt – prije prekršajni nalog” nepotpun, ali s najčešće otklonjivim nedostacima. Od sastavnih elemenata optužnog akta najčešće izostaje opis djela iz kojeg proizlaze propisana obilježja prekršaja (bitni elementi bića terećenog prekršaja), vrijeme i mjesto počinjenja prekršaja (kao u primjeru) te podaci o dokazima.

Primjer: “... što kao vlasnik osobnog vozila reg. oznake i broja xy nije u roku od 15 dana od dana isteka važenja prometne dozvole objavio vozilo te vratio reg. pločice i prometnu dozvolu policijskoj upravi, odnosno policijskoj postaji koja vozilo vodi u evidenciji, pa je time počinio prekršaj iz čl. 250. st. 1. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, kažnjiv po čl. 250. st. 8. istog zakona.”

Optuženje sadržano u činjeničnom opisu iz optužnog akta treba predstavljati predmnijevanu izreku rješenja o prekršaju.³⁴ Često se u optužnim aktima koje zaprima sud bitni dijelovi činjeničnog opisa terećenog prekršaja nalaze u obrazloženju optužnog akta, a kod prekršajnih naloga izdanih od policije, koji stavljeni izvan snage, u povodu prigovora, postaju optužni akt, izreka prekršajnog naloga sadržava samo zakonsko biće prekršaja te nije dovoljno konkretizirana, s opisom svih odlučnih činjenica koje čine obilježje tog prekršaja.

Ipak treba naglasiti da prekoračenje optuženja neće postojati ako sud izvrši takve izmjene da činjenični opis učini jasnim ili precizira na glavnoj raspravi, ali pritom se ne smije dovesti u pitanje identitet optužbe i odluke - rješenja o prekršaju.

Dostavljeni spis u postupku u povodu prigovora na prekršajni nalog, a i optužni akt u prekršajnom postupku (sada zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka) katkad ne sadržava nijedan valjan prijedlog o dokazima koje treba provesti na glavnoj raspravi, odnosno u nekim slučajevima zabilježen je dokazni prijedlog **“da se ispita okrivljenik”**. **Kako je teret dokaza u tom stadiju postupka na ovlaštenom tužitelju, on je u praksi navođenjem prikupljenih i raspoloživih dokaza dužan potvrditi utemeljenost optužbe.** Također, ustrojbeno organizacija policije dovodi do situacije da izdavatelj prekršajnog naloga nije istodobno stranka u postupku, već drugi ustrojbeni oblik, npr. odjel, a ne policijska postaja koja je u okviru svojih ovlasti izdala prekršajni nalog. U naprijed opisanom slučaju, prekršajne naloge u okviru svojih nadležnosti iz područja primjene Zakona o sigurnosti prometa na cestama izdaje policijska postaja, odnosno ovlašteni policijski službenik koji vlastoručno ispisuje obrazac prekršajnog naloga za prekršaje utvrđene prilikom neposredne kontrole prometa

³³ Pravno mišljenje sjednice svih sudaca VPSRH od 29. listopada 2003.

³⁴ Tako Diklić, S., Pokretanje i započinjanje prekršajnog postupka, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, broj 2/2002.

na cesti, a u postupku u povodu prigovora protiv izdanog prekršajnog naloga, pravodoban, potpun i dopušten prigovor uz popratnu predmetnu dokumentaciju podnosi na sud također MUP RH, ali Odjel operativnih poslova u sjedištu Policijske uprave. Bilježimo i slučaj na koji način ovlašteni tužitelj – policija može utjecati na izbor mjesne nadležnosti, i to u svezi s prekršajnim djelom iz čl. 229. st. 7. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (dalje: ZSPC/04).³⁵ U Ličko-senjskoj županiji, a isključivo zbog ustrojbenog rada policije, mjesno nadležan prekršajni sud za podnošenje optužnih akata s navedenom pravnom oznakom isključivo je sud u sjedištu županije, odnosno u Gospiću.

To zato što sve policijske postaje s područja Ličko-senjske županije (Otočac, Senj, Korenica i dr.) obavijesti o počinjenom prekršaju (zahtjev policije za dostavom vjerodostojnog dokaza o osobi koja je upravljala vozilom u vrijeme počinjenja prekršaja), u prethodnom postupku, vlasnicima vozila dostavljaju iz sjedišta Odjela operativnih poslova, dakle iz sjedišta Policijske uprave u Gospiću (na temelju izvješća o počinjenom prekršaju zaprimljenih od svih policijskih postaja s područja Županije). Tako u slučaju izostanka dostavljanja vjerodostojnih dokaza od vlasnika vozila, osobe kojoj je vozilo povjereno ili odgovorne osobe u pravnoj osobi u sjedište Odjela operativnih poslova u Gospiću, posljedica je da se optužni akti podnose mjesno nadležnom sudu u sjedištu Županije. Zbog stupnja postojanja **osnove** sumnje na počinjenje prekršaja prekoračenja propisane brzine vozila u Korenici ili pak nepropisnog parkiranja u Senju, a posljedično i kažnjivo zbog postojanja stupnja **osnovane** sumnje na nedostavljanje podataka o počinitelju, mjesno je nadležan prekršajni sud u sjedištu županije, gdje se ujedno nalazi i sjedište PU Ličko-senjske, Odjela operativnih poslova.

Činjenični opis djela iz prekršajnog naloga izdanog od policije u tom slučaju glasi:

“... što kao vlasnik vozila (iako u kažnjivoj odredbi nije nazačeno samo svojstvo vlasnika, već i osobe kojoj je vozilo povjereno ili odgovorne osobe u pravnoj osobi, nap.a.), na obavijest o počinjenom prekršaju dostavljen u istom dana 2. prosinca 2004. od ovlaštene službene osobe MUP-a RH PU ličko-senjske, Odjela operativnih poslova, br. xyxy od dana 27. studenog 2004., nije u roku od 8 dana od dana primitka te obavijesti (do dana 10. prosinca 2004.), pismenim putem ili osobno Policijskoj upravi ličko-senjskoj, Odjelu operativnih poslova sa sjedištem u Gospiću, dostavio vjerodostojan dokaz o identitetu osobe koja je dana xx. rujna 2004. u 18,30 sati u mjestu Senj, Frankopanski trg bb., parkirala osobno vozilo reg. oznake i broja GS XXX, te počinila prekršaj iz čl. 12. st. 4. Zakona o sigurnosti prometa na cestama.”

³⁵ZSPC/04 (NN 105/04): “Novčanom kaznom u iznosu od najmanje 2.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj vlasnik vozila, osoba kojoj je vozilo povjereno ili odgovorna osoba u pravnoj osobi ako ne da vjerodostojan dokaz o osobi koja je upravljala vozilom u vrijeme počinjenja prekršaja.”

Međutim, s obzirom na odredbe ZSPC/04 u pogledu tog prekršaja, opravdano se postavlja pitanje što predstavlja obvezu dostavljanja **vjerodostojnog dokaza (sadržaj vjerodostojnog dokaza)** o osobi koja je upravljala vozilom vlasnika u vrijeme **“počinjenja prekršaja”**, koji je počinjeni prekršaj **“utvrđen” prema izvješću o počinjenom prekršaju** sačinjenom od policijskog službenika mjesno nadležne postaje i sada čini upitan dio činjeničnog opisa djela.

“Ako je okrivljenik protiv kojeg je izdan prekršajni nalog u zakonom propisanom roku podnio prigovor protiv prekršajnog naloga, a potom platio novčanu kaznu, iznos naknade štete i troškova postupka određen prekršajnim nalogom, u tom slučaju smatrat će se da je u cjelini odustao od podnesenog prigovora, a ako plati novčanu kaznu iz prekršajnog naloga, podneseni prigovor smatrat će se žalbom na odluku o naknadi štete i troškovima postupka.”³⁶

Na glavnoj raspravi, zakazanoj u postupku u povodu prigovora na prekršajni nalog izdan od policije, ispitani na okolnosti optužnog akta – prije prekršajnog naloga, određeni broj okrivljenika u obrani iskazuje da su prigovor podnijeli isključivo zbog loših imovinskih prilika i visine iznosa novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom, da su nezaposleni i sl., te po izričitom priznanju prekršaja predlažu da sud uzme u obzir eventualne olakotne okolnosti. Ovlašteni tužitelj pri izdavanju prekršajnog naloga u praksi ne primjenjuje opća pravila o izboru vrste i mjere kazne, iako je prema ZOP/02³⁷ dužan uzeti u obzir kako olakotne (npr. dosadašnja prekršajna nekažnjavanost), tako i otegotne okolnosti (dosadašnja prekršajna kažnjavanost i sl.) te to primijeniti pri određivanju prekršajno-pravne sankcije već prilikom izdavanja prekršajnog naloga, to više što u svom sustavu raspolaže odgovarajućim podacima koje je dužan uzeti u obzir pri odmjeravanju vrste i mjere kazne.

NEOTKLONJIVI I OTKLONJIVI NEDOSTACI OPTUŽNOG AKTA

Nesporno je da između optužbe (optužnog akta) i prvostupanjske odluke (rješenja o prekršaju) mora postojati identitet i podudarnost, jer sud donosi odluku samo o onome što je ovlašteni tužitelj okrivljeniku stavio na teret, a istovjetnost optužbe i odluke - rješenja o prekršaju mora biti potpuna u pogledu osobe protiv koje se postupak vodi i u pogledu činjeničnog opisa djela koje ovlašteni tužitelj počinitelju stavlja na teret. Identičnost osobe protiv koje se

³⁶ Pravno mišljenje svih sudaca VPSRH od 6. srpnja 2004.

³⁷ ZOP/02, čl. 48. st. 3.

prekršajni postupak vodi utvrđuje se identifikacijom te osobe na zakonom predviđen način, a istovjetnost prekršajnog djela njegovim činjeničnim opisom. Stoga se identitet optužnog akta prekršajnog postupka i prvostupanjske odluke prekršajnog suda temelji u cijelosti na optužnom načelu, jer po njemu upravo ovlašteni tužitelj prekršajnog postupka određuje predmet raspravljanja pred sudom i predmet odluke. Uvažavanje optužnog načela znači spriječiti miješanje različitih postupovnih funkcija u jednoj osobi te spriječiti prenošenje funkcija ovlaštenog tužitelja na sud.³⁸

Kako smo uvodno naveli, optužni akt prekršajnog postupka treba sadržavati: 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. Uočeno je da isprave koje sadržavaju podatke o dokazima ovlašteni tužitelji dostavljaju u presliku, s tim što bi sud, u pravilu, trebao potom pozvati ovlaštenog tužitelja da dostavi ovjereni preslik ili izvornik isprave, a ako nisu čitki, trebalo bi ovlaštenog tužitelja pozvati da dostavi ovjereni prijepis.

Po zaprimanju optužnog akta sud ga je dužan razmotriti te bez odgode i zakazati raspravu, s tim da se smatra da prekršajni postupak započinje određivanjem glavne rasprave. Međutim, prethodno ispitivanje optužnog akta te uočavanje otklonjivih nedostataka, kao i utvrđivanje te daljnje postupanje u slučaju neotklonjivih nedostataka, predstavlja postupanje suda koje je od iznimnog utjecaja na daljnji tijek prekršajnog postupka te je bitna pretpostavka efikasnog i ekonomičnog postupka. Posljedica primjerene i pravodobne postupovne interakcije ovlaštenog tužitelja kao stranke i suda (u slučaju uočenih otklonjivih nedostataka) jest da ovlašteni tužitelji pravodobno dostavljaju traženu dopunu, a i svoja buduća postupanja usklađuju s odredbama ZOP/02 koje se odnose na elemente optužnog akta.

“Nakon započinjanja prekršajnog postupka zakazivanjem glavne rasprave i izvođenja pojedinih radnji u postupku ne može se odbaciti kao neuredan zahtjev za pokretanjem prekršajnog postupka u smislu čl. 115. st. 3. ZOP/02.” “U ovome slučaju, prema sadržaju spisa predmeta, sud prvog stupnja je zakazao glavnu raspravu i ispitao okrivljenicu, a potom je zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka odbacio kao neuredan. Međutim, odredbom čl. 189. st. 1. ZOP/02 uz ostalo se propisuje: ‘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.’ Na temelju istaknutog, tijelo postupka, prije negoli zakaže glavnu raspravu ispituje, uz ostalo, urednost zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka u smislu čl. 170. st. 2. ZOP/02 te primjenjuje, eventualno postupak iz

³⁸ O tome više u kaznenom postupku Garačić, A., Zahvati suda u činjenični opis optužbe.

odredbe čl. 115. st.3. ZOP/02. Nakon što započne postupak zakazivanjem glavne rasprave i provođenjem radnji u postupku, nije više moguće odbaciti kao neuredan zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.”³⁹

No prije zakazivanja glavne rasprave sud će rješenjem odbaciti zahtjev za pokretanjem prekršajnog postupka ako djelo koje se okrivljeniku stavlja na teret nije prekršaj, ako postoje okolnosti koje isključuju krivnju, ako je nastupila zastara progona, ako podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka nije ovlašten podnijeti zahtjev za odnosni prekršaj ili postoje druge okolnosti koje isključuju progon za prekršaj, te ako nema dovoljno dokaza da je okrivljenik počinio prekršaj, koji nedostaci su neotklonjivi, s tim da na shodno rješenje o odbačaju ovlašteni tužitelj ima pravo žalbe neposredno višem nadležnom sudu.

Optužni akt odbacit ćemo rješenjem na koje ovlašteni tužitelj ima pravo žalbe **iz razloga što djelo koje se okrivljeniku stavlja na teret nije propisano kao prekršaj, što predstavlja neotklonjiv nedostatak**, a to su djela kod kojih izostaju sva obilježja koja čine biće prekršajnog djela i ne mogu se podvesti pod zakonski opis prekršaja, uz napomenu da je sud vezan činjeničnim, a ne zakonskim opisom djela i označenom pravnom kvalifikacijom. U praksi uočavamo pojavu da zbog činjenično istovrsno opisanog djela policija podnosi istodobno optužni akt prekršajnom sudu, zbog počinjenja prekršaja iz područja primjene Zakona o sigurnosti prometa na cestama, i kaznenu prijavu državnom odvjetništvu, zbog kaznenog djela izazivanja prometne nesreće iz čl. 272. st. 1. Kaznenog zakona⁴⁰ (dalje: KZ), i to u slučaju kad je, između ostalih sudionika u prometnoj nesreći, teške tjelesne ozljede zadobio i osumnjičenik osobno. Zaštitni objekt tog kaznenog djela jest sigurnost ljudi i imovine u javnom prometu, a za nastup tzv. objektivnog uvjeta kažnjivosti traži se nastupanje teške tjelesne ozljede ili imovinske štete većih razmjera, što je istovrsno i istodobno činjenično opisano i u kaznenoj prijavi i optužnom aktu podnesenom prekršajnom sudu.

Smatramo da bi policija u takvim slučajevima po utvrđenju postojanja stupnja osnove sumnje na počinjenje navedenog kaznenog djela trebala podnijeti kaznenu prijavu nadležnom općinskom državnom odvjetništvu, nakon čega bi trebala doći u obzir prijašnja praksa državnog odvjetnika da podnosi optužni akt nadležnom prekršajnom sudu **tek nakon odbačaja kaznene prijave**, ako nije riječ o kaznenom djelu, već o prekršaju. U žurnim predmetima iz područja primjene Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji također u pojedinim slučajevima uočavamo da je kriminalna količina navedena u činjeničnom opisu pojedinih optuženja, uz dokaze koji prileže prekršajnom spisu, dostatna za utvrđenje postojanja stupnja osnove sumnje na počinjenje kaznenog djela prijetnje ili kaznenog djela nasilničkog ponašanja u obitelji, ali po procijeni ovlaštenog tužitelja

³⁹ Odluka VPSRH, Gž-4227/03, od 30. travnja 2003.

⁴⁰ KZ, NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 105/04.

ono se isključivo tereti pred nadležnim prekršajnim sudom, prema kažnjivim odredbama Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji.

Sud će odbaciti optužni akt i ako je djelo za koje se okrivljenik u optužnom aktu tereti od vremena kad je počinjeno prestalo biti prekršajem (obveza primjene blažeg zakona), što predstavlja iznimku o isključivanju retroaktivne primjene zakona, s tim da se s obzirom na mogućnost primjene novog zakona, ako je blaži za počinitelja, javlja problem utvrđivanja blažeg zakona. Pri ocjeni blažeg zakona nije mjerodavna samo zapriječena kazna za određeno prekršajno djelo, već se uzimaju u obzir sve odredbe o kažnjavanju odnosno o primjeni prekršajnopравnih sankcija. Kad sud utvrdi da je jedan od zakona blaži za počinitelja, primijenit će ga u cijelosti – sud ne bi mogao primijeniti djelomično stari, a djelomično novi zakon. Treba naglasiti da se primjenjuju samo blaže materijalnopравne odredbe, ali ne i procesnopравne odredbe.

Odbačaj optužnog akta iz razloga što djelo koje se okrivljeniku stavlja na teret nije propisano kao prekršaj uslijedit će i zbog provedbe načela zakonitosti u situaciji: ako djelo za koje se okrivljenik tereti u vrijeme kad je prema optužnom aktu počinjeno nije bilo zakonom ili na zakonom utemeljenu propisu prekršaj i za koje nije bilo propisano kojom vrstom i mjerom prekršajne sankcije počinitelj može biti kažnjen, ako je djelo za koje se okrivljenika tereti samo nekažnjiv pokušaj, ako postoje razlozi isključenja protupравnosti - postupanje okrivljenika u nužnoj obrani, u krajnjoj nuždi, pod djelovanjem neodoljive sile i dr. Od neotklonjivih nedostataka navodimo i okolnosti koje isključuju krivnju, npr. neubroјivost okrivljenika, a neotklonjiv je nedostatak i nastup zastare progona, kao i ako postoje druge okolnosti koje isključuju progon (nemogućnost primjene prekršajnog zakonodavstva prema djeci), također, ako je riječ o pravomoćno presuđenoj stvari u kaznenom postupku te ako nema dovoljno dokaza da je okrivljenik počinio prekršaj. U praksi se pojavljuje situacija i da neovlašteno tijelo podnese optužni akt, npr. policija za prekršaj propisan u kažnjivim odredbama Zakona o javnim cestama, dok je prema navedenom zakonu ovlašten tužitelj nadležno ministarstvo koje provodi nadzor nad primjenom tog zakona, pa je i to jedan od razloga za odbačaj optužnog akta podnesenog od strane neovlaštenog tužitelja.

U praksi je uočeno da pojedini ovlašteni tužitelji ni na vlastitom optužnom aktu ne naznače potpunu adresu sjedišta ovlaštenog tužitelja, a propuste dostaviti i osobne podatke o okrivljeniku (npr. datum rođenja) važne za njegovu identifikaciju – dakle od važnosti za subjektivni identitet optužbe, uključujući ne samo podatke o prebivalištu već i o eventualnom boravištu okrivljenika.

Suprotno tome, pojedini ovlašteni tužitelji u optužnom aktu, uz ime i prezime okrivljenika te prebivalište okrivljenika fizičke osobe naznačuju i **JMBG** fizičke osobe, koje postupanje je propisano kažnjivim. Naime, odredbama **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o matičnom broju**⁴¹ (dalje: ZOM), koji je u

⁴¹ ZOM, NN 66/02, čl. 7. u vezi s čl. 9.a.

primjeni od 1. siječnja 2003., propisano je da će se novčanom kaznom od 10.000,00 do 50.000,00 kuna kazniti za prekršaj pravna osoba koja se koristi matičnim brojem građanina suprotno odredbi čl. 9.a tog zakona, a kažnjiva odredba za odgovornu osobu u pravnoj osobi predviđa novčanu kaznu u iznosu od 1.000,00 do 10.000,00 kuna. Ministarstvo unutarnjih poslova RH, kao nadležno tijelo za nadzor nad provedbom tog zakona, prema odredbama ZOM-a podatke o matičnom broju može dati: kad je na temelju posebnog zakona potrebno utvrditi identitet (**ZOP/02 ne propisuje JMBG kao sastavni element optužnog akta**), kad je to u cilju zaštite interesa Republike Hrvatske, kad je dobilo dopuštenje hrvatskog državljanina o čijem se matičnom broju radi.

Prema vrsti ovosudnih zahtjeva za dopunom, upućenih ovlaštenom tužitelju, sud najčešće poziva tužitelja na dopunu zbog izostanka opisa djela iz kojeg proizlaze propisana obilježja prekršaja. Osvrnut ćemo se na nekoliko primjera iz sudske prakse koje smo uočili u radu. Prvi se odnosi na policiju kao ovlaštenog tužitelja za prekršaje iz kažnjive odredbe čl. 109. st. 1. t. 1. Zakona o osiguranju, pri čemu u činjeničnom opisu nije razvidno svojstvo terećenog okrivljenika, odnosno je li on vlasnik ili pak korisnik prijevoznog sredstva koje je zatečeno u prometu na cesti bez zaključenog ugovora o obveznom osiguranju, a odgovorna osoba je sukladno odredbi čl. 78. st. 1. Zakona o osiguranju vlasnik ili korisnik vozila.

Obilježje tog prekršaja, dakle, sastojalo bi se u propustu fizičke osobe, vlasnika ili korisnika vozila, što je bez zaključenog ugovora o obveznom osiguranju stavila u promet prijevozno sredstvo. Policija u određenim slučajevima tereti osobu koja je detentor stvari – držalac, osobu različitu od vlasnika ili pak korisnika vozila, koja je u kritično vrijeme upravljala tim neosiguranim vozilom.

“Osoba koja primi tuđe motorno vozilo na popravak nije u smislu čl. 82. st. 1. i čl. 109. t. 1. Zakona o osiguranju vlasnik ni korisnik tog vozila. Zbog toga ako za vrijeme obavljanja popravka vozila koje u tom času nije osigurano od odgovornosti za štetu trećim osobama tim vozilom obavi probnu vožnju, time ne ostvaruje prekršaj iz čl. 109. t. 1. Zakona o osiguranju.”⁴²

Odredbom čl. 89 Zakona o osiguranju propisano je da se, ako se za trajanja osiguranja promijeni vlasnik odnosno korisnik motornog vozila, prava i obveze iz ugovora o osiguranju od automobilske odgovornosti prenose na novog vlasnika odnosno korisnika i traju do isteka tekućeg razdoblja osiguranja, što nadalje upućuje na to da vlasnik i korisnik vozila nisu uvijek nužno iste osobe. Moguća je i situacija da se korisnik vozila vozilom koristi na temelju nekog pravnog posla u određenom razdoblju, kojeg vozila tada nije nužno vlasnik, ali i kao korisnik vozila na temelju pravnog posla ima obvezu u tom razdoblju dok je korisnikom vozila zaključiti ugovor o obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti. Vozač koji upravlja vozilom za račun vlasnika ili korisnika vozila

⁴² Odluka VPSRH, Pž-14292/02 od 11. svibnja 2004.

ne smatra se korisnikom tog vozila niti je u obvezi sklopiti ugovor o obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti. Svojstvo okrivljenika sastavni je dio zakonskog obilježja prekršajnog djela, a kako to u optužnom aktu izostaje, potrebno ga je vratiti ovlaštenom tužitelju na dopunu. Prema sadašnjem stajalištu pravne prakse, izostaje kažnjivost za prekršaj iz čl. 109. st. 1. t.1. Zakona o osiguranju ako je vlasnik ili korisnik vozila pravna osoba, jer u kažnjivim odredbama tog zakona nije propisana ni samostalna prekršajna odgovornost pravne osobe ni prekršajna odgovornost pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi.

Kažnjivom odredbom čl. 18. st.1. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji⁴³ propisano je da će se član obitelji koji počini nasilje iz čl. 4. tog zakona kazniti za prekršaj novčanom kaznom od 1.000,00 do 10.000,00 kuna ili kaznom zatvora do 60 dana, dok je kažnjivom odredbom čl. 18. st. 2. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji propisano da će se član obitelji koji ponovi nasilje u obitelji kazniti za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 5.000, 00 kuna ili kaznom zatvora od najmanje 15 dana. U praksi ima slučajeva da ovlašteni tužitelj tereti okrivljenika za prekršaj s pravnom oznakom iz čl. 18. st. 2. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, iako u činjeničnom opisu terećenog prekršaja, pravno označenog kažnjivom odredbom čl. 18. st. 2., nije navedeno **“da je (okrivljenik) kao član obitelji, iako prethodno pravomoćno oglašen krivim odlukom xy od dana xy, zbog prekršaja iz čl. 18. st. 1. ili 2. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, ponovio nasilje u obitelji na način da je... (opis djela)”** te kao dokazni prijedlog izostaje pravomoćna sudska odluka (naravno ne za istovrsne prekršaje za koje je nastupila rehabilitacija) iz koje bi se to vidjelo. Prema stajalištu suda, činjenični opis navedenog prekršaja uz pravnu oznaku čl. 18. st. 2. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji morao bi sadržavati naprijed navedeni činjenični opis jer to predstavlja zakonsko obilježje terećenog prekršaja, a kao dokaz o tome sudu bi trebala biti dostavljena prethodna pravomoćna sudska odluka, ili podaci o njoj, kojom je okrivljenik oglašen krivim za prekršajna djela iz čl. 18. st. 1. ili čl. 18. st. 2. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji. Iako sud nije vezan za zakonski opis i pravnu oznaku optuženja, vezan je činjeničnim opisom djela, odnosno činjenicama iz kojih proizlaze propisana obilježja kažnjivog prekršaja, a taj opis djela u takvom je optužnom aktu nepotpun. Sud bi u svakom pojedinačnom prekršajnom predmetu trebao imati cjelovite podatke iz prekršajne evidencije za terećene okrivljenike odnosno iz Odjela prekršajne evidencije ustrojenog pri Ministarstvu pravosuđa za područje čitave RH. To stoga što bi na taj način stekao uvid u prijašnju prekršajnu kažnjavanost okrivljenika, što je bitno, između ostalog, i u postupku odmjerenja prekršajne sankcije te naročito kod pravomoćno izrečene sankcije uvjetne osude zbog mogućnosti njezina opoziva u slučaju ispunjenih pretpostavki za opoziv.

⁴³Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, NN 116/03.

Bilježimo i situaciju u kojoj ovlaštenu tužitelj podnosi sudu optužni akt za prekršaj činjenično opisan i pravno označen odredbom čl. 18. st. 1. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, s tim da sud ima saznanja da je okrivljenik već prije pravomoćno kažnjavan za isti prekršaj. U takvoj situaciji kad sud u određenom broju predmeta raspolaže podatkom iz prekršajne evidencije da je isti okrivljenik prije pravomoćno kažnjen za počinjenje prekršaja iz čl. 18. st. 1. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, intervencija suda u konkretni činjenični opis u tom smjeru nije dopuštena zato što bi unošenjem u činjenični opis elemenata iz kojih bi proizašao kvalificirani oblik prekršajnog djela, uz zadržavanje u zakonskom opisu i pravnoj kvalifikaciji optuženog djela, predstavljalo proturječje izreke, odnosno prekoračenje optužbe. Okolnost da je okrivljenik već prije pravomoćno prekršajno kažnjavan, u naprijed opisanom slučaju sud bi morao uzeti u obzir tek pri odmjeravanju prekršajne sankcije, dakle u ovom slučaju pri utvrđivanju otegotnih okolnosti na strani okrivljenika. Premda ima relevantna saznanja o prethodnoj prekršajnoj kažnjavanosti okrivljenika, sud ne može u izreku rješenja o prekršaju unositi činjenicu koja bi predstavljala kvalifikatorno obilježje za teže prekršajno djelo. U oba slučaja ovlaštenu tužitelj na glavnoj bi raspravi nedvojbeno mogao u prvom slučaju dopuniti činjenični opis, odnosno u ovom drugom slučaju izmijeniti i činjenični opis, a i pravnu kvalifikaciju djela, s tim da sud nije ovlašten na takvo postupanje.

U odnosu na optuženje pravnih i odgovornih osoba u činjeničnom opisu optužnog akta, izostavlja se opis na koji je način drugookrivljenik – odgovorna osoba ostvario bitno obilježje terećenog prekršaja, jer se odgovornost pravne osobe temelji na krivnji odgovorne osobe u pravnoj osobi.⁴⁴ Naime, kod prekršaja kod kojih se odgovara na temelju krivnje odgovorne osobe, pravna osoba odgovara za prekršaj počinjen radnjom ili propuštanjem radnje, odnosno propuštanjem dužnog nadzora odgovorne osobe u pravnoj osobi. Odgovorna osoba kriva je za prekršaj ako je djelo:

- **ostvareno njezinom radnjom ili propuštanjem;**
- **odnosno propuštanjem dužnog nadzora.**⁴⁵

Primjer nepotpunog činjeničnog opisa terećenog prekršaja za optuženje prvo-okrivljene pravne osobe i drugookrivljene odgovorne osobe iz prakse suda:

“... što je dana 11. svibnja 2004. oko 06,45 sati na 167 km autoceste A1 u smjeru sjevera u mjestu J., Općina P. došlo do promete nezgode na način što je vozač B.B. upravljao osobnim vozilo reg. oznake i broja XXX iz smjera Zadra u smjeru Zagreba te mu je dolaskom do navedenog kilometra s lijeve strane kolnika istrčala divlja životinja – medvjed, kojom prilikom medvjed udara u desnu stranu osobnog vozila gdje dolazi do njegova oštećenja,

⁴⁴ Čl. 53. st. 1. ZOP/02.

⁴⁵ Čl. 58. st. 1. ZOP/02.

čime je I. okr. pravna osoba (za upravljanje cestama) počinila prekršaj iz čl. 5. st. 1. kažnjiv po čl. 303. st. 1. t. 1., a II. okr. odgovorna osoba (voditelj tehničke ispostave) u pravnoj osobi po st. 2. istog članka, primjenom st. 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (NN 59/96)."

U optužnom aktu iz područja gospodarstva, kad se tereti za počinjenje prekršaja istodobno prvookrivljena pravna osobe i drugookrivljena odgovorna osoba u prvookrivljenoj pravnoj osobi, kako je to propisano odgovarajućim posebnim zakonom, uočeno je da se ni prvookrivljeniku, a ni drugookrivljeniku u činjeničnom opisu terećenog prekršajnog djela ne stavlja na teret da bi upravo počinjenjem prekršaja protupravno pribavili imovinsku korist, a tek sadržaj obrazloženja optužnog akta na to upućuje. Ovlašteni tužitelji u pojedinim slučajevima pogrešno određuju tko se smatra odgovornom osobom u pravnoj osobi, npr. trgovačkom društvu, i to tako da pribavljanjem izvoda iz registra nadležnog trgovačkog suda za prvooptuženu pravnu osobu obično označavaju za drugookrivljenu odgovornu osobu direktora trgovačkog društva. Međutim, odgovornom osobom se prema ZOP/02⁴⁶ smatra osoba kojoj je povjeren određeni krug poslova u pravnoj osobi, kao i druga osoba koja je ovlaštena postupati u ime pravne osobe, odnosno osoba koja u tijelima državne vlasti ili tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obavlja određene dužnosti. Za potrebe glavne rasprave i svestranog utvrđivanja činjenica svrsishodno je pribaviti statut trgovačkog društva te interne akte o sistematizaciji radnih mjesta u kojima je utvrđen opis svih poslova. Također, Zakonom o trgovačkim društvima propisano je tko je u pojedinom tipu trgovačkog društva ovlašten voditi poslove tog društva. Ovisno o tipu društva u praksi su uočena odstupanja, ali samo u granicama onoga što određuje Zakon o trgovačkim društvima. Kada sud na temelju rezultata postupka utvrdi da odgovorna osoba u optuženoj pravnoj osobi - trgovačkom društvu, sve prema sadržaju kažnjivog djela ostvarenog radnjom ili njezinim propuštanjem, odnosno propuštanjem dužnog nadzora, **nije** okrivljenik - direktor (označen kao odgovorna osoba), već npr. voditelj tehničke jedinice, poslovođa za održavanje autoceste, voditelj poslovanja u ugostiteljskom objektu, poslovođa na gradilištu i dr., dužan je obustaviti prekršajni postupak, jer i pravna osoba odgovara za prekršaj počinjen radnjom ili propuštanjem radnje odnosno propuštanjem dužnog nadzora **odgovorne osobe u pravnoj osobi**.

Valja napomenuti da je sud kad ovlašteni tužitelj tereti pravnu osobu i odgovornu osobu za počinjenje određenog prekršajnog djela i pritom naznači da je pravna osoba podružnica, dužan pozvati podnositelja zahtjeva da taj zahtjev dopuni tako da se naznači sjedište osnivača pravne osobe, uz sjedište podružnice. Kako je odredbom čl. 7. st. 2. Zakona o trgovačkim društvima propisano da podružnica nije pravna osoba (stoga nema procesne sposobnosti) pa ne može

⁴⁶ Čl. 55. ZOP/02.

biti stranka u postupku, dužnost je suca da pozove ovlaštenog tužitelja na dopunu otklonjivog nedostatka.

I izostanak određivanja mjesta i vremena počinjenja prekršaja u činjeničnom opisu prekršaja za koji se okrivljenik tereti jedan je od razloga za pozivanje ovlaštenog tužitelja na dopunu optužnog akta. Primjer za optuženje prvookrivljene pravne osobe i drugookrivljene odgovorne osobe iz prakse suda, uz izostanak podatka o mjestu i vremenu počinjenja prekršaja, uz nepotpun činjenični opis kažnjivog prekršaja u odnosu na okrivljene:

“...što nisu u zakonski predviđenom roku dostavili potpune podatke o izvedbi autorskih djela, potrebne na temelju čl. 69. Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima, pa su time počinili prekršaj iz čl. 190. Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima.”

Ovlašteni tužitelji, u pravilu, podnose optužni akt mjesno nadležnom sudu. Prilikom prethodnog ispitivanja optužnog akta, sud je dužan razmotriti je li u konkretnom prekršajnom predmetu stvarno i mjesno nadležan za postupanje.

“Visoki prekršajni sud nalazi neutemeljenima žalbene razloge podnositelja zahtjeva prema kojima iz čl. 96. st.1. ZOP/02 proizlazi da je mjesno nadležan u prvom redu onaj sud na čijem je području prekršaj počinjen ili pokušao, s tim što članak 11. istog zakona daje mogućnost izbora između mjesta gdje je okrivljenik radio ili bio dužan raditi i mjesta gdje je u cjelini ili dijelom nastupila posljedica njegovog činjenja odnosno nečinjenja... Kako se u konkretnom slučaju ne radi o prekršaju neovlaštenog raspolaganja autorskim djelom, koji prekršaj, u skladu s čl. 11. Zakona o prekršajima, može biti počinjen u mjestu gdje je počinitelj radio ili bio dužan raditi, kao i u mjestu gdje je u cjelini ili djelomično nastupila posljedica, već se radi o administrativnoj obvezi dostavljanja podataka Udruzi za kolektivno ostvarivanje prava iz Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima, dakle u konkretnom slučaju podnositelju zahtjeva HDS - ZAMP čije je sjedište u Zagrebu. Kako se dakle obveza okrivljenika mogla ispuniti samo u Zagrebu, i to na adresi podnositelja zahtjeva, neispunjenje te obveze predstavlja prekršaj iz čl. 190. st. 1. Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima, koji prekršaj nečinjenja može biti počinjen samo u Zagrebu, dakle na području mjesne nadležnosti Prekršajnog suda u Zagrebu, to ovaj sud ne nalazi zakonske osnove koji bi podnositelju zahtjeva dao mogućnosti izbora stvarno nadležnog suda.”⁴⁷

GLAVNA RASPRAVA - POLOŽAJ OVLAŠTENOG TUŽITELJA

Kvalitetno postupanje i zastupanje optužbe predstavnika ovlaštenog tužitelja pred djelatnim prekršajnim sudom na glavnoj raspravi za sada je iznimka, a ne pravilo. Pravilo je da se uredno pozvani predstavnici ovlaštenog tužitelja ne

⁴⁷Odluka VPSRH, R-455/2005 od 4. ožujka 2005.

odazivaju na ročišta za glavnu raspravu, o čemu navodimo ogledni primjer iz prakse prvostupanjskog suda. Iz svakodnevnog kontakta s kaznenim sucima koji postupaju u prvostupanjskim kaznenim predmetima koji se vode u povodu **optužnih prijedloga** općinskog državnog odvjetništva, stekli smo saznanja da uredno pozvani zamjenici ili državni odvjetnici, u pravilu, također izostaju s glavnih rasprava, ali su pritom optužni prijedlozi tog pravosudnog tijela ujednačeno kvalitetni, između ostalog poglavito u činjeničnom opisu kaznenog djela, kao i u prijedlogu dokaza, te i u svim ostalim sastavnim elementima optužnog akta, koji određuje predmet glavne rasprave. Iz prakse suda bilježimo:

Prilikom ispitivanja prisegnutog svjedoka u dokaznom postupku na glavnoj raspravi, osoba ispitana kao svjedok okolnosnim i uvjerljivim iskazom opisala je događaj vezan uz terećeni prekršaj nepropisnog parkiranja, iz čije izjave je nedvojbeno proizlazilo da je upravo svjedok nepropisno parkirao vozilo koje mu je u kritično vrijeme povjereno na upravljanje, a ne vlasnik vozila koji je kao okrivljenik terećen za počinjenje odgovarajućeg prekršaja. Međutim, od predstavnika ovlaštenog tužitelja izostala su daljnja postupanja, odnosno odustanak od podnesenog zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv osobe za koju je na glavnoj raspravi utvrđeno da djelo nije počinila, nego da ga je počinila druga osoba, a zatim podnošenje novog zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv prije navedenog svjedoka, sada u svojstvu okrivljenika.

Smatramo da upravo radi provedbe načela kontradiktornosti ovlašteni tužitelji postupovnu poziciju glavne rasprave trebaju iskoristiti na aktivan način, svojstven funkciji progona prema počiniteljima prekršaja. Osim pasivnosti predstavnika ovlaštenog tužitelja, u praksi suda zamijećen je i izvjestan stupanj njihove opstrukcije prekršajnog postupka.

Inspektor, djelatnik u određenoj inspekcijskoj službi, dva puta uzastopce uredno pozivan na ročište za glavnu raspravu u svojstvu svjedoka, na ta ročišta nije pristupio, niti je opravdao nedolazak. Istodobno, terećeni okrivljenik, koji izričito poriče počinjenje terećenog prekršaja, u dva je navrata uredno pristupio ročištu za glavnu raspravu. Naime, kako navedeni svjedok ima prebivalište udaljeno oko 200 km izvan sjedišta ovog suda, sud nije u mogućnosti izdati dovedbeni nalog za njegovo privođenje,⁴⁸ već mu ostaje mogućnost njegova kažnjavanja novčanom kaznom do 5.000,00 kuna, protiv kojeg je rješenja o kažnjavanju dopuštena posebna žalba. Istodobno, navedeni je svjedok i predstavnik podnositelja zahtjeva, odnosno on je sačinio u okviru svojih ovlasti i ovaj zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, koji je vlastoručno potpisao. Sud nije u mogućnosti zatražiti pružanje pravne pomoći izvanraspravnim ispitivanjem tog svjedoka u prekršajnom sudu na području čije mjesne nadležnosti svjedok prebiva zbog provedbe načela jedinstva i koncen-

⁴⁸ ZOP/02, čl. 131. st. 1.

tracije glavne rasprave. Nadalje, sud je radi razjašnjenja odlučnih činjenica razumljivo namjeravao provesti suočenje okrivljenika i svjedoka te je o tome donio odgovarajuće postupovno rješenje na prvom ročištu za glavnu raspravu, ali tu radnju ne može provesti iz naprijed navedenih razloga. Postavlja se pitanje načina ostvarivanja stranačke discipline u prekršajnom postupku, odnosno onemogućavanja svake zlouporabe prava sudionika u postupku, kako na strani okrivljenika, tako i na strani u ovom slučaju svjedoka, a ujedno predstavnika ovlaštenog podnositelja zahtjeva.

“Da bi se svjedoka u prekršajnom postupku kaznilo novčanom kaznom do 5.000,00 (pet tisuća kuna) kuna zbog neodazivanja pozivu suda radi ispitivanja, potrebno je da se radi o neopravdanom neodazivanju pozivu suda te da je svjedok prethodno uredno pozvan.”⁴⁹

Rad ovlaštenog tužitelja, naime, ne bi trebao prestati trenutkom otpreme optužnog akta nadležnom sudu, a praksa nam pretežno otkriva suprotno.

U slučaju kad je ovlaštenu tužitelj Državni inspektorat, uočen je problem ovlasti za njegovo predstavljanje u prekršajnom postupku pred sudom. Radi obavljanja poslova iz djelokruga Državnog inspektorata⁵⁰ ustrojene su područne jedinice Državnog inspektorata, i to u konkretnom slučaju Područna jedinica sa sjedištem u Rijeci u kojoj se obavlja inspekcijski nadzor pravnih i fizičkih osoba, između ostalih i na području Ličko-senjske županije, te se ustrojava i ispostava područnih jedinica u sjedištu te županije. Radom područne jedinice Državnog inspektorata upravlja pročelnik u zvanju inspektora kojeg imenuje i razrješava glavni inspektor, a radom ispostave područne jedinice Državnog inspektorata upravlja voditelj ispostave u zvanju inspektora, kojega na prijedlog pročelnika područne jedinice imenuje i razrješava glavni inspektor. Međutim, na području mjesne nadležnosti suda optužne akte podnose inspektori djelatni u Ispostavi, s tim što je optužni akt ovjeren pečatom RH, Državnog inspektorata, Područnog ureda Rijeka. Pritom je optužni akt potpisao uredovni inspektor iz navedene ispostave. Postavlja se pitanje da li bi voditelj ispostave odnosno područnog ureda trebao ovlastiti (opunomoćiti) uredovnog inspektora, koji obavlja poslove inspekcijskog nadzora u prethodnom postupku, da predstavlja tog ovlaštenog tužitelja u prekršajnom postupku pred nadležnim prekršajnim sudom. U praksi učestala situacija da na traženje suda inspektor svoj položaj predstavnika ovlaštenog tužitelja na sudu legitimira predočavanjem službene iskaznice i značke, kojima dokazuje službeno svojstvo, identitet i ovlasti iz Zakona o državnom inspektoratu, ali ne i na valjan način predstavljanje ovlaštenog tužitelja. Premda je Zakonom o državnom inspektoratu⁵¹ propisano ovlaštenje inspektora da je, po utvrđenju prekršaja (uz rješenje za čije je donošenje

⁴⁹Odluka VPSRH, Pž-33/05 od 16. veljače 2005.

⁵⁰Zakon o državnom inspektoratu, čl. 8. st. 1. t. 1.

⁵¹Zakon o državnom inspektoratu, čl. 51. st. 1.

ovlašten, odnosno uz zapisnik, ako ne postoji ovlaštenje za donošenje rješenja dužan bez odgađanja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka nadzora, s utvrđenim činjenicama odlučnim za poduzimanjem mjera podnijeti optužni akt nadležnom prekršajnom sudu u svezi s poduzimanjem radnji pred sudom, potrebno je da bude ovlašten i kao predstavnik, u konkretnom slučaju Državnog inspektorata RH, i to s pisanom punomoći koja može biti deponirana u spis sudske uprave, do eventualnog opoziva u slučaju izmjene osobe koja bi predstavljala ovlaštenog tužitelja pred sudom. Nisu rijetke situacije da sud u svojstvu svjedoka ispituje inspektore Državnog inspektorata RH, koji su neposrednim opažanjem utvrdili prekršaj, pa se tada inspektor pojavljuje i u svojstvu predstavnika ovlaštenog tužitelja, ali i u svojstvu svjedoka u prekršajnom postupku. Postavlja se pitanje temelji li inspektor svoju ovlast za predstavljanje ovlaštenog tužitelja na ovlastima iz Zakona o državnom inspektoratu ili bi za predstavljanje ovlaštenog tužitelja pred sudom svoju ovlast morao legitimirati izdanom punomoći voditelja ispostave ili voditelja područnog ureda u tom inspeksijskom tijelu.

Dalje, na glavnoj raspravi trebaju biti izvedeni dokazi predloženi od tužitelja u optužnom aktu, dokazi obrane te dokazi čije je izvođenje odredio sudac po službenoj dužnosti. Treba naglasiti da sud nije vezan dokaznim prijedlozima stranaka te ako postupovnim rješenjem na ročištu odbije provođenje pojedinog predloženog dokaznog prijedloga (razlozi: nedopusšten, nevažan, neprikladan ili odugovlačeći), razloge je dužan obrazložiti. Protiv tog postupovnog rješenja stranke nemaju pravo žalbe, što im treba usmeno priopćiti i naznačiti u raspravnom zapisniku. Ako ovlašteni tužitelj u tijeku glavne rasprave utvrdi da izvedeni dokazi pokazuju da je činjenično stanje izloženo u optužnom aktu izmijenjeno, na glavnoj raspravi može usmeno izmijeniti optužni akt ili podnijeti novi, s tim da stranke mogu tražiti prekid glavne rasprave radi pripremanja novog optužnog akta ili pak obrane. Nakon završetka dokaznog postupka stranke mogu podnijeti završni prijedlog o vrsti odluke, s osvrtom na izvedene dokaze i pravna pitanja u postupku. Već smo naglasili da upravno tijelo ili oštećenik, u svojstvu ovlaštenog tužitelja imaju prava koja ima državni odvjetnik kao stranka, osim prava koja državni odvjetnik ima prema posebnom zakonu. Smatramo da bi bilo primjereno da ovlašteni tužitelji već u podnesenom optužnom aktu, kao što je to u praksi državnog odvjetništva pri podnošenju optužnog prijedloga, uz prijedlog da se okrivljenik proglasi krivim i kazni po zakonu, predloži vrstu i mjeru prekršajnopravne sankcije čije se izricanje traži. U tom slučaju proizašla bi postupovna situacija koja bi trebala pridonijeti da okrivljenici znaju koju prekršajnopravnu sankciju traži ovlašteni tužitelj, što je također od odgovarajućeg utjecaja na položaj okrivljenika pred sudom. Okrivljeniku je sud dužan uručiti optužni akt, što u praksi sud i čini uz poziv za priprema ročišta i glavne rasprave, jer mu na taj primjereni način ostavlja dovoljno vremena za pripremu obrane.

Osim toga, ako bi se okrivljenik, po ispitivanju, na glavnoj raspravi očitovao krivim, a sud nakon ispitivanja okrivljenika njegovo priznanje ocijeni sukladnim s dotad prikupljenim dokazima, te ako se okrivljenik suglasi s vrstom i mjerom od ovlaštenog tužitelja predložene prekršajne sankcije iz optužnog akta, bilo bi svrsishodno i opravdano da mu sud u rješenju o prekršaju ne smije izreći drugu vrstu prekršajne sankcije, niti veću mjeru od predložene. To bi također skratilo prekršajni postupak, što je u interesu ovlaštenog tužitelja, suda, kao i okrivljenika. Međutim, da bi podnositelj zahtjeva mogao staviti odgovarajući prijedlog koji će biti realan i kojim će moći utjecati na kaznenu politiku i skraćivanje prekršajnog postupka, mora procijeniti koja je to vrsta i mjera prekršajne sankcije koja bi bila primjerena za konkretno prekršajno djelo i počinitelja. To bi nadalje značilo da bi ovlašteni tužitelj morao pri podnošenju optužnog akta procijeniti koju vrstu i mjeru prekršajne sankcije za određena prekršajna djela smatra u prosjeku zadovoljavajućom, a potom bi prema okolnostima svakog slučaja trebao odabrati mjeru i vrstu prekršajne sankcije za koju smatra da je primjerena konkretnom počinitelju i okolnostima pod kojima je djelo počinjeno te je predložiti u optužnom aktu.

“Ako je posebnim zakonom za prekršaj propisana mogućnost i primjene zaštitne mjere, sud i upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak samostalno odlučuje rješenjem o prekršaju o potrebi i ispunjavanju zakonom propisanih uvjeta za njezinu primjenu, stoga o tome nije vezan prijedlogom podnositelja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka.”⁵²

BILJEŠKE UZ RADNI TEKST NACRTA PRIJEDLOGA ZAKONA O PREKRŠAJIMA

Radna skupina za promjenu postojećeg Zakona o prekršajima ima cilj pripremiti Nacrt prijedloga zakona o prekršajima, koji bi zakon po stupanju na snagu trebao osigurati brz, efikasan, ažuran i ekonomičan prekršajni postupak. Razlozi kojima se rukovodi predlagatelj za promjenu postojećeg i donošenja novog zakona kreću se od toga da su se nakon dvogodišnje primjene ZOP/02 u praksi pokazale njegove brojne slabosti, kao i to da je prekršajni postupak postao složen i kompliciran, da je izgubio na efikasnosti te da se stoga pokazuje nužnim taj postupak pojednostavniti i ugraditi takve institute koji će biti garancija učinkovitog postupka, uz istodobno jamstvo zaštite prava osoba protiv kojih se vodi prekršajni postupak, sve u skladu s Ustavom RH i Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

S obzirom na određena zakonska rješenja radnog teksta Nacrta prijedloga zakona o prekršajima (dalje: RT ZOP/05), posebno iz postupovnog dijela,

⁵² Pravno mišljenje Odjela javnog reda i mira i javne sigurnosti VPRSH od 28. siječnja 2004.

proizlazi da je radna skupina prepoznala i uvažila probleme koji se pokazuju u praksi pri primjeni ZOP/02. To se ponajprije odnosi na sadašnje ključne probleme u prekršajnom postupku: problem dostave (glava XXI. ZOP/05), izvršenja odluka (glava XXII.), mjera za osiguranje nazočnosti okrivljenika i uspješno provođenje prekršajnog postupka (glava XVII.) glavne rasprave (glava XXIII.), a novina je propisivanje žurnog postupka (glava XXVIII.), i to prema kriteriju svojstva pojedinih okrivljenika, uključujući postupak po prigovoru protiv obveznog prekršajnog naloga - zbog poricanja prekršaja, te institut obveznog prekršajnog naloga i naplate novčane kazne na mjestu događaja (glava XXXI.). Primjetno je da se u postupovnom dijelu radnog teksta ocrtava osnovna struktura koja je propisana Zakonom o kaznenom postupku za skraćeni postupak. Posebnost skraćenog postupka jest izrazita kumulacija postupovnih funkcija u osobi suca, te je to došlo do izražaja i u odredbama radnog teksta koje se odnose na procesnu poziciju glavne rasprave. Navedena značajka naročito je sadržana u odredbi RT ZOP/05⁵³ kojom je propisano:

“Ako na glavnu raspravu nisu došle uredno pozvane stranke i drugi uredno pozvani sudionici u postupku, glavna rasprava može se održati i donijeti presuda. Glavna se rasprava može održati bez nazočnosti okrivljenika ako njegovo ispitivanje nije potrebno i ako to nije od utjecaja na zakonito i pravilno donošenje presude.”

Tu odredbu valja urediti preciznije kako njezina primjena u praksi ne bi izazvala nepotrebne dvojbe odnosno razlike u pravnim stajalištima prvostupanijskih sudova, a i drugostupanijskog suda, na okolnosti kad ispitivanje okrivljenika nije potrebno i kad izostanak okrivljenikove obrane nije od utjecaja na zakonito i pravilno donošenje presude. Riječ je naime o temeljnim pravima okrivljenika – pravu da bude prisutan na glavnoj raspravi i pravu da iznosi svoju obranu, nasuprot u praksi uočene pojave da se određeni (ne beznačajan) broj okrivljenika ne odaziva na ročište za glavnu raspravu. To posebno u situaciji kad je sud, u postupku u povodu prigovora na prekršajni nalog, dužan zakazati glavnu raspravu, na koje se ročište pozivaju okrivljenici s područja čitave Republike Hrvatske (npr. iz Osijeka, Pule i dr.), pa stoga izdavanje dovedbenog naloga za te okrivljenike iz udaljenih mjesta uistinu nije primjereno. Na prikladniji je način ZOP/02⁵⁴ normirao tu postupovnu situaciju, i to u sadržaju poziva na glavnu raspravu:

“U prekršajnom postupku sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak, može, **ako je to prema stanju predmeta primjereno**, u pozivu navesti da okrivljenik može ili doći osobno ili svoju obranu izložiti u pisanom podnesku. **Ako u tom slučaju okrivljenik ne dođe i ne iznese svoju obranu u pisanom podnesku, smatrat će se da ne želi dati iskaz i da se brani šutnjom.** Okrivlje-

⁵³ RT ZOP/05, čl. 167. st. 3.

⁵⁴ ZOP/02, čl. 130. st. 2 u svezi s čl. 173. st. 1. ZOP/02.

nik kojemu je dana mogućnost da svoju obranu izloži u pisanom podnesku može se u kasnijem tijeku postupka pozvati da dođe osobno.”

Pri primjeni obveznog prekršajnog naloga, koji je institut iznimno svrsishodna novina, odnosno u provedbi prethodnog postupka po prigovoru protiv obveznog prekršajnog naloga, ističemo problem koji se može pojaviti u praksi prvostupanjskog suda s obzirom na sljedeće citirano pravno stajalište:

“U prekršajnom postupku koji se vodi nakon podnesenog prigovora protiv izdanog prekršajnog naloga, koji se smatra zahtjevom za pokretanje prekršajnog postupka, sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak ne mogu, na temelju čl. 115. st. 3. odnosno čl. 171. st. 2. ZOP/02, rješenjem odbaciti prekršajni nalog (koji se smatra zahtjevom za pokretanje prekršajnog postupka).”⁵⁵

Ako pretpostavimo da je zaprimljeni prigovor na obvezni prekršajni nalog pravodoban i dopušten te da je podnesen radi poricanja prekršaja, sud je dužan provesti žuran postupak i donijeti presudu protiv koje nije dopuštena žalba.⁵⁶

Iz dosadašnje prakse proizlazi da dostavljeni spis u postupku u povodu prigovora na prekršajni nalog odnosno optužni akt – prije prekršajni nalog – učestalo ne sadržava nijedan valjan prijedlog o dokazima, a činjenični opis je učestalo nepotpun (sada bi se radilo o optužnom prijedlogu). Teret dokaza u tom stadiju postupka na ovlaštenom je tužitelju, koji je navođenjem prikupljenih i raspoloživih dokaza dužan potvrditi utemeljenost optužbe. Smatramo da bi u stadiju prethodnog postupka po prigovoru na obvezni prekršajni nalog, slijedom situacije uočene u praksi, trebalo propisati postupovnu mogućnost da sud ispita takav optužni prijedlog – prije prekršajni nalog, te da je u slučaju utvrđenih otklonjivih nedostataka – izostanak nekog od elemenata optužnog prijedloga⁵⁷, dužan pozvati ovlaštenog tužitelja da dopuni odnosno ispravi optužni akt **s vrlo konkretnom uputom o predmetu dopune odnosno ispravka** u roku od tri dana. Također, ako ovlašteni tužitelj ne dopuni odnosno ne ispravi optužni akt u propisanom roku, sud bi rješenjem trebao odbaciti takav optužni akt. Ako sud ne bi imao procesne mogućnosti postupati na naprijed opisani način, u određenom broju predmeta postupao bi s nepotpunim optužnim aktom s obzirom na identitet (u tom slučaju nepotpune) optužbe i presude, uz okolnost što protiv takve presude suda žalba nije dopuštena.⁵⁸ Pri tome naglašavamo da iz radnog teksta svakako treba brisati odredbu **čl. 167. st. 3. RT ZOP/05**, kojom je propisano da će se, ako u optužnom prijedlogu nedostaje koji od podataka iz sadržaja optužnog prijedloga jer ih tužitelj nije mogao pribaviti, a podaci koji nedostaju nisu takvi da bez njih ne može započeti postupak, postupak nastaviti, a tužitelj

⁵⁵ Pravno mišljenje sjednice svih sudaca VPSRH od 29. listopada 2003.

⁵⁶ RT ZOP/05, čl. 243.

⁵⁷ RT ZOP/05, čl. 160. st. 2.

⁵⁸ RT ZOP/05, čl. 244.

ili sud po službenoj dužnosti pribavit će nedostajuće podatke tijekom postupka. **Citirana odredba može u praksi izazvati nepotrebne dvojbe, pa bi je svako trebalo brisati, jer predstavlja odstupanje od optužnog načela.**

U svezi s naplatom novčane kazne na mjestu događaja⁵⁹ predložimo, po uzoru na slovenski Zakon o prekršajima, da u situaciji kad službena osoba ovlaštenog tužitelja utvrdi prekršaj obavljanjem nadzora u okviru svoje nadležnosti, neposrednim opažanjem ili uporabom tehničkih uređaja odnosno pregledom vjerodostojne dokumentacije, može odmah usmeno počinitelju prekršaja izreći novčanu kaznu **u polovini** iznosa utvrđene novčane kazne propisane za taj prekršaj, odnosno **u polovini** najnižeg iznosa novčane kazne propisane za počinjeni prekršaj, tu kaznu odmah naplatiti i o tome izdati potvrdu. U tom slučaju izrečena kazna ne bi se unosila u prekršajnu evidenciju, a počinitelj prekršaja stoga se ne bi smatrao osobom osuđenom za prekršaj. Također, izostalo bi počinitelju plaćanje troškova postupka.

U suprotnom, ako počinitelj prekršaja **ne želi** platiti izrečenu novčanu kaznu, službena osoba ovlaštenog tužitelja trebala bi sastaviti izvješće o počinjenom prekršaju i prikupiti sve dokaze na mjestu događaja te sve proslijediti u sjedište policijske uprave (odgovarajućoj referadi odjela operativnih poslova) radi izdavanja prekršajnog naloga. Izdanim prekršajnim nalogom mogla bi se počinitelju prekršaja izreći novčana kazna **u najnižem iznosu propisanom za taj prekršaj, uz odgovarajuću zaštitnu mjeru ako je ona propisana** te pripadajuće troškove postupka. Naime, iz prakse je uočeno da policijski službenici na obrascu MUP RH ručno ispisuju sadržaj tipiziranog prekršajnog naloga, pa je razumljivo otežano postupanje istodobno na utvrđivanju prekršaja i izdavanja prekršajnog naloga i zato bi valjalo izvješća o počinjenom prekršaju uz pripadajuće dokaze dostavljati navedenoj referadi radi daljnjeg postupanja izdavanjem prekršajnog naloga.

U radnom tekstu ZOP/05 nisu normirane mjere opreza koje se mogu odrediti pravnoj osobi, što držimo propustom, jer bi to bilo svrsishodno, i to u slučaju ako osobite okolnosti opravdavaju bojazan da će osumnjičena pravna osoba ponoviti počinjenje prekršaja, i to mjeru opreza zabrane obavljanja određenih djelatnosti ili poslova, dijelom po uzoru na odgovarajuću odredbu Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela.⁶⁰ Prema RT ZOP/05⁶¹ predlaže se mogućnost da policija i inspeksijska tijela uprave mogu **naredbom** privremeno, a **najdulje osam** dana, samostalno odrediti mjeru opreza prema osobi za koju postoji osnova sumnje da je počinitelj prekršaja, što je novina u odnosu prema zakonskom rješenju iz ZOP/02. Za usporedbu je podatak da je odredbom Zakona o kaznenom postupku⁶² propisano da redarstvena vlast koja je u slučaju

⁵⁹ RT ZOP/05, čl. 245.

⁶⁰ Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, NN 151/03, čl. 36.

⁶¹ RT ZOP/05, čl. 130. st. 6.

⁶² Dalje: ZKP, čl. 90. st. 9.

vjerojatnosti da je počinjeno kazneno djelo protiv sigurnosti javnog prometa izašla na mjesto događaja, **može privremeno, a najdulje do tri dana**, oduzeti dozvolu za upravljanje motornim vozilom od osobe za koju postoji osnova sumnje da je počinitelj.

Izostavljena je odredba ZOP/02⁶³ o prekidu prekršajnog postupka, pa ostaje nejasno kako postupati u istovjetnim slučajevima (eventualnim raspisivanjem potrage i sl.).

Novina je da zadržavanje uhićenika može trajati kod policije najdulje do 24 sata. U praksi se katkada javlja situacija da se osumnjičenik dovodi pred sud dok je još pod utjecajem alkohola (zabilježen slučaj koncentracije alkohola od 3,14 g/kg u izdahnutom zraku), pa je nesposoban za iznošenje bilo kakve suvisle obrane, jer ne može razumljivo izgovarati ni jednostavnije riječi, kao što su podaci o identitetu i sl. Policija bi takvo stanje osumnjičenika trebala uočiti i uzeti u obzir prilikom prethodnog postupanja, a u tim slučajevima bilo bi uputno da primijeni posebne mjere smještanja osumnjičenika u posebnu prostoriju do prestanka djelovanja opojnog sredstva u trajanju do 12 sati te da ga tek potom dovede pred suca nadležnog prekršajnog suda.

Proširena je mogućnost donošenja meritornih odluka bez provođenja glavne rasprave odredbama koje normiraju žurni postupak, s tim da bi i u slučajevima gdje je predviđena postupovna pozicija glavne rasprave valjalo propisati mogućnost, po uzoru na Zakon o kaznenom postupku⁶⁴, da sudac može i prethodno, prije glavne rasprave, provesti pojedinu radnju u postupku, a pri tome imamo u vidu da je u RT ZOP/05 izostavljena postupovna mogućnost održavanja pripremnog ročišta. Kod propisivanja sudjelovanja tumača u prekršajnom postupku, postavlja se pitanje mora li to biti ovlašteni sudski tumač, imenovan prema Pravilniku o stalnim sudskim tumačima⁶⁵ (u pripremi je donošenje novog pravilnika o stalnim sudskim tumačima), ili pak prevoditi može i osoba koja govori pojedini strani jezik uz uvjet polaganja prisege. Smatramo da u radnom tekstu nije predviđena životna situacija da se osumnjičeni stranci, iako ne razumiju i ne govore hrvatski jezik, služe i sporazumijevaju na nekom drugom jeziku osim svojeg jezika, pa bi bilo svrsishodno **dopuniti** navedenu odredbu tako da se osigura prevođenje i na jednom od jezika koji razumiju, različitom od materinjeg jezika, npr. kad je osumnjičenik kineski državljanin koji govori i razumije engleski jezik. Naime, u manjim mjestima uočen je nedostatak ovlaštenih sudskih tumača za pojedine strane jezike, uz napomenu da je postupak za osumnjičene strance žuran.

U tom smjeru valja uskladiti i dopuniti Pravilnik o načinu policijskog postupanja, koji sad ni u jednoj odredbi ne normira i ne precizira postu-

⁶³ ZOP/02, čl. 172.

⁶⁴ ZKP, čl. 435. st. 3.

⁶⁵ NN 35/98.

panje policijskih službenika u prethodnom postupku spram stranih državljana (kad prekršajni postupak još nije pokrenut niti započet), a to je nužno propisati i u odgovarajućoj odredbi ZOP/05.⁶⁶

Tijelo uprave ovlašteno neposredno provoditi ili nadzirati provođenje propisa kojim je predviđen prekršaj, ovlašteno je za prekršaje iz tog propisa podnositi optužni prijedlog, a ako to tijelo ne podnese optužni prijedlog, može to učiniti tijelo višeg stupnja koje nadzire provođenje istog propisa.⁶⁷ Međutim, smatramo da u pojedinim posebnim zakonima nije precizno naznačeno tko bi bio ovlaštenik nadzora, a ujedno ovlašteni tužitelj, pa bi to trebalo izričito i nedvojbeno propisati posebnim zakonima. Postavlja se pitanje može li ovlašteni tužitelj biti entitet (tijelo) bez pravne osobnosti i kao takav procesno sposoban subjekt za poduzimanje procesnih radnji u prekršajnom postupku. Kaznenim odredbama Zakona o izborima članova predstavničkih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave kao prekršaj je propisano djelo povrede izborne šutnje, s tim da je županijsko izborno povjerenstvo (kao *ad hoc* ustrojeno tijelo za provedbu izbora), prema tom zakonu nadležno, između ostalog, nadzirati rad općinskih i gradskih izbornih povjerenstava te pravilnost izborne promidžbe u skladu sa zakonom.⁶⁸ Unatoč tome, dvojbena se pokazuje procesna sposobnost tog izbornog tijela za postupanje u svojstvu ovlaštenog tužitelja pred prekršajnim sudom u slučaju povrede izborne šutnje. U tom slučaju, a i drugim spornim slučajevima, RT ZOP/05⁶⁹ propisao je prikladno zakonsko rješenje da bi za prekršajni progon svih prekršaja bio ovlašten državni odvjetnik.

U radnom tekstu ZOP/05⁷⁰ propisano je da prava i dužnosti branitelja prestaju kad okrivljenik opozove punomoć i o tome obavijesti sud, a u svakom slučaju s **pravomoćnim dovršetkom prekršajnog postupka**. Izostavljena je mogućnost da u svakom slučaju prava i dužnosti branitelja prestaju okončanjem postupka izvršenja. Suprotno tome, Zakonom o kaznenom postupku⁷¹ prava i dužnosti branitelja prestaju kad okrivljenik opozove punomoć i o tome obavijesti sud, odnosno kad postavljeni branitelj (po službenoj dužnosti) bude razriješen, **što je prihvatljivije zakonsko rješenje i za prekršajni postupak**. Naime, ZOP/05⁷² predviđa mogućnost da će se kad je okrivljenik raspravno nesposoban zbog duševnih smetnji smatrati da poriče optužbu te da će mu sud imenovati branitelja po službenoj dužnosti, dok on sam ili njegov zakonski zastupnik ne izabere drugog branitelja, pa je stoga potrebno propisati mogućnost da branitelj po službenoj dužnosti bude i razriješen.

⁶⁶ Vidi odredbu čl. 158. RT ZOP/05.

⁶⁷ RT ZOP/05, čl. 111. ZOP/05.

⁶⁸ Zakon o izboru članova predstavničkih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 44/05, pročišćeni tekst, čl. 35.

⁶⁹ RT ZOP/05, čl. 110.

⁷⁰ RT ZOP/05, čl. 115. st. 3.

⁷¹ ZKP, čl. 70. st. 2.

⁷² RT ZOP/05, čl. 248. st. 2.

Postupak prema osobama koje su ostvarile obilježja prekršaja u stanju neubrojivosti iz glave XXXII. RT ZOP/05, s obzirom na uočene nedostatke ZOP/02 u praksi, nije normiran na zadovoljavajući način. Naime, propisano je da će se i prije zadržavanja pribaviti mišljenje vještaka psihijatra o duševnom stanju okrivljenika i njegovoj opasnosti. U praksi je uočeno da pojedini sudovi na svom području nemaju imenovane stalne sudske vještake iz područja psihijatrije, tako da nije primjereno propisano na koji će način sud što prije i bez formalne radnje zadržavanja okrivljenika uputiti vještaku. Sadržaj navedene odredbe preuzet je iz noveliranog ZKP, a pri tome valja uzeti u obzir da ovlašteni tužitelj u kaznenim predmetima te vrste mora biti državni odvjetnik, koji može predložiti prikupljanje dokaza i činjenica o neubrojivosti okrivljenika u vrijeme počinjenja prekršajnog djela u istražnom zahtjevu ili tijekom istrage. Isto bi trebao propisati ZOP/05, dakle da u navedenim prekršajnim predmetima postupuje **isključivo državni odvjetnik. Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama**⁷³ propisuje da se osoba s težim duševnim smetnjama koja zbog svoje duševne smetnje ozbiljno i izravno ugrožava **vlastiti** život ili zdravlje ili sigurnost, odnosno život ili zdravlje ili sigurnost **drugih osoba**, može smjestiti u psihijatrijsku ustanovu, po postupku za prisilno zadržavanje i prisilni smještaj, **na temelju uputnice doktora medicine koji nije zaposlen u toj psihijatrijskoj ustanovi** i koji je tu osobu osobno pregledao i napisao propisanu ispravu o tom pregledu. Isti zakon propisuje da osobu s duševnim smetnjama za koju se osnovano sumnja da može neposredno ugroziti vlastiti život ili zdravlje odnosno život ili zdravlje drugih u osobito žurnim slučajevima mogu ovlaštene službene osobe MUP-a RH dovesti u psihijatrijsku ustanovu i bez prethodnog liječničkog pregleda.

Oba opisana slučaja odnose se na postupanje kad **nije** prethodno utvrđeno postojanje stupnja osnove sumnje na počinjenje kaznenog djela ili prekršaja.

U slučaju da je utvrđeno postojanje stupnja osnovane sumnje da je takva osoba u naprijed opisanim stanjima ujedno i počinitelj prekršaja, smatramo primjerenim da se ona, po uhićenju i dovođenju pred suca nadležnog prekršajnog suda (uz odgovarajući optužni prijedlog), a po utvrđenju suca da je osoba raspravno nesposobna, uputi u pratnji redarstvenika na pregled liječniku opće medicine ili liječniku specijalistu psihijatru (ne nužno i vještaku) prema mogućnostima mjesta sjedišta prekršajnog suda, imajući u vidu da je takav postupak posebno žuran.

U slučaju da liječnik u ispravi⁷⁴ naznači i obrazloži da su ispunjene pretpostavke za upućivanje u nadležnu ustanovu, liječnik bi nakon obavljenog pregleda trebao na prikladan način i bez odgode izvijestiti sud o stanju pregledanog okrivljenika, radi daljnjeg postupanja suda, odnosno donošenja rješenja o određivanju zadržavanja po posebnoj osnovi, a u rješenju o zadržavanju istodobno bi trebalo odlučiti o upućivanju osumnjičenika u bolnicu za osobe lišene

⁷³ Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, NN 111/97, 128/99, 79/02, čl. 23. st. 1.

⁷⁴ Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, čl. 23. st. 2.

slobode ili (što je prikladnije) u psihijatrijsku ustanovu, gdje će takva osoba dobiti odgovarajuću liječničku skrb i gdje će se obaviti potrebna vještačenja. Daljnji tijek vođenja postupka primjereno je normiran RT ZOP/05.⁷⁵

Tijek postupka do donošenja presude u glavi XXIII., u odnosu na izvide i hitno izvođenje dokaza na normativno je, po uzoru na ZKP, zadovoljavajući način razriješio u praksi uočene dvojbe u postupanju upravnih tijela u prethodnom postupku.

X X X

U odnosu na materijalnopravne odredbe radni tekst u glavi VIII. propisuje primjenu prekršajnog prava RH prema pravnim osobama i s njim izjednačenim subjektima, s tim da se kao subjekti izjednačeni s pravnim osobama navode podružnice i predstavništva domaćih i stranih pravnih osoba te drugi subjekti koji nemaju pravnu osobnost, ali pritom samostalno nastupaju u pravnom prometu. Zakonom o trgovačkim društvima⁷⁶ propisano je da podružnica nije pravna osoba te je stoga tom odredbom na odgovarajući način predviđena mogućnost da se utvrdi prekršajna odgovornost navedenog dijela trgovačkog društva. Kaznenim zakonom⁷⁷ propisano je da je pravna osoba u smislu KZ trgovačko društvo, fond, ustanova i društvena organizacija te udruženje građana, jedinica lokalne samouprave i uprave, jedinica lokalne samouprave te druga **pravna osoba** koja u okvirima svog redovitog poslovanja stalno ili povremeno stvara ili pribavlja sredstva i njima raspolaže.

U RT ZOP/05 očito je izostalo propisivanje značenja izraza prema odredbama tog zakona.

Razumljiva je intencija zakonodavca da načela odgovornosti pravnih osoba budu jednako oblikovana u kaznenom i prekršajnom pravu, uzimajući pritom u obzir stajalište prema kojem je prekršajno pravo samo dio kaznenog prava u širem smislu. Kao oblik odgovornosti pravnih osoba uspostavljena su tri teorijska modela: 1. objektivna odgovornost pravne osobe, 2. odgovornost pravnih osoba za radnje određenih fizičkih osoba – odgovornih osoba u pravnim osobama, 3. autonomna krivnja pravnih osoba.⁷⁸ Prema koncepciji ZOP/02 pravna osoba mogla se oglasiti krivom za počinjenje prekršaja ako se odgovornoj osobi u toj pravnoj osobi dokaže postojanje svih elemenata krivnje – ubrojivost, namjera ili nehaj i svijest o protupravnosti, a samostalno kažnjavanje pravnih osoba bilo je predviđeno samo ako je bilo propisano posebnim zakonom. Međutim u sudskoj je praksi uočena potreba, a to je na odgovarajući način propisano RT

⁷⁵ RT ZOP, čl. 248

⁷⁶ Zakon o trgovačkim društvima, čl. 7. st. 2.

⁷⁷ KZ, čl. 89. st. 5.

⁷⁸ Tako Novoselec, P., Krivnja u prijestupovnom i prekršajnom pravu, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, broj 1/2001.

⁷⁹ RT ZOP/05, čl. 60.

ZOP/05,⁷⁹ za normativnim rješenjem prema kojem bi za počinjenje prekršaja mogla samostalno odgovarati pravna osoba, s tim da se i posebnim zakonom može propisati samostalna prekršajna odgovornost pravne osobe. Iz radnog teksta ZOP/05⁸⁰ proizlazi mogućnost da sud utvrdi prekršajno odgovornom pravnu osobu i u slučaju kad se utvrdi postojanje pravnih ili stvarnih zapreka za utvrđivanje odgovorne osobe ili se ne može utvrditi tko je odgovorna osoba. Tu se postavlja problem kako uskladiti odgovornost pravnih osoba za prekršaje s načelom krivnje.⁸¹ Da li bi se u toj situaciji presumirala krivnja odgovorne osobe (koja može biti nedostupna, koja se ne može identificirati ili je umrla), ili bi se odgovornost pravne osobe trebala utvrditi preko krivnje odgovorne osobe, koja se u tom slučaju ne bi kažnjavala. Ako je propisom o prekršaju propisana odgovornost samo pravne osobe, postavlja se pitanje bi li trebalo izostaviti utvrđivanje krivnje odgovorne (fizičke) osobe u pravnoj osobi, a radnju ili propust pravne osobe povezivati s odlukama, radnjama ili propustima tijela u okviru nadležnosti pravne osobe, jer pravne osobe statutima, pravilnicima i drugim aktima propisuju nadležnosti i odgovornosti individualnih ili kolektivnih tijela, prema opisu poslova u radnom procesu.

Različite su postupovne situacije ako su pravne ili druge zapreke za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe nastupile prije pokretanja prekršajnog postupka od onih kad su navedene zapreke nastupile u tijeku vođenja postupka.

Prva opisana situacija imala bi posljedicu da ovlaštenu tužitelj (koji već ima saznanja o zaprekama i nemogućnosti progona odgovorne osobe) tereti samo pravnu osobu, a iz obrazloženja optužnog akta trebalo bi navesti pravne ili druge smetnje koje su nastupile i zbog kojih je izostao prekršajni progon odgovorne osobe u optuženoj pravnoj osobi. Pritom treba naglasiti da je odredbama Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela⁸² propisano da će se za kazneno djelo pravne osobe i odgovorne osobe provesti jedinstveni postupak i donijeti jedna presuda. Ako bi pravne ili druge smetnje nastupile prema odgovornoj osobi tijekom vođenja prekršajnog postupka protiv nje (dakle kad je odgovorna osoba već optužena u optužnom prijedlogu i kad je postupak u tijeku), ovlaštenu tužitelj trebao bi prema odgovornoj osobi tijekom glavne rasprave odustati od optužnog prijedloga, tako da bi za odgovornu osobu sud trebao donijeti presudu kojom se optužba odbija, u istoj presudi kojom bi donio odgovarajuću odluku o prekršajnoj odgovornosti pravne osobe.

Zakonom o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela⁸³ propisano je istovjetno kao u RT ZOP/05⁸⁴, odnosno da je odgovorna osoba u smislu ZOP/

⁸⁰ RT ZOP/05, čl. 60. st. 3.

⁸¹ O tome više u kaznenom postupku Novosel, D., Primjena Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela – državnoodvjetnički pristup, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva, Inženjerski biro d.d., Zagreb, travanj 2004.

⁸² Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, NN 151/03, čl. 23. st. 1.

⁸³ Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, čl. 4.

⁸⁴ RT ZOP/05, čl. 61. st. 1.

05 fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe. Odgovornom osobom u smislu KZ-a⁸⁵ smatra se osoba kojoj je povjeren određeni djelokrug poslova iz područja djelovanja pravne osobe, državnog tijela i tijela lokalne samouprave i uprave. Uspoređujući zakonsko rješenje ZOP/05 u svezi s odgovornošću u slučaju prestanka pravne osobe, nalazimo da je prihvaćeno zakonsko rješenje iz Zakona o odgovornosti pravnih osobe za kaznena djela, s tim da ZOP/05 propisuje prekršajnu odgovornost odgovorne osobe za počinjeni prekršaj i u slučaju ako nakon počinjenja prekršaja prestane raditi u pravnoj osobi ili ako je nakon počinjenja prekršaja pravna osoba prestala postojati. Također, ZOP/05 uređuje da bi se propisom o prekršaju moglo odrediti koja odgovorna osoba u pravnoj osobi odgovara za prekršaj.

Iz slijeda materijalnopравnih odredbi uočeno je da izostaje mogućnost **obustave postupka zbog izvršenja obveze**, pod određenim uvjetima, na način kako je to propisao ZOP/02.⁸⁶ Izostaje i propisivanje **primjene uvjetne zaštitne mjere i njezina opoziva**. Zakon o sigurnosti prometa na cestama⁸⁷ (dalje: ZSPC/04) propisuje mogućnost odgode izvršenja zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilom ako tijelo koje je izreklo zaštitnu mjeru utvrdi da se, prema okolnostima u kojima je prekršaj počinjen i prema ponašanju počinitelja nakon počinjenog prekršaja, a s obzirom na njegovo prethodno ponašanje u prometu, može očekivati da on i bez izvršenja te mjere neće ubuduće činiti prekršaje u prometu na cesti. U situaciji kad bi se bezuvjetnim izricanjem zaštitne mjere profesionalnim vozačima i instruktorima vožnje ugrozila njihova egzistencija, propisana je mogućnost da se odgodi izvršenje navedene zaštitne mjere uz uvjet da počinitelj prekršaja u određenom roku, koji ne može biti kraći od jedne ni duži od dvije godine, ne počini drugi prekršaj iz ZSPC/04 za koji se može izreći zaštitna mjera. Međutim, ni prema ZOP/02 za prekršaje počinjene nakon 1. listopada 2002. nije moguće u prekršajnim postupcima uvjetno primijeniti zaštitnu mjeru, što se odnosi i na RT ZOP/05, koji nije propisao mogućnost uvjetne primjene zaštitnih mjera. Zbog toga se, u praksi suda prema okrivljenicima - profesionalnim vozačima, po stupanju na snagu ZSPC/04 primjenjivala zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom, i to u onoj kategoriji vozila u kojoj su počinili prekršaj (najčešće "C", u kojoj kategoriji obavljaju svoju djelatnost teretnim vozilom), a u tom je slučaju primjena zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilom istodobno i zabrana obavljanja zvanja ili djelatnosti. Ta je pak zabrana propisana kao zasebna zaštitna mjera. Posljedica toga je, zbog navedenog svojstva okrivljenika, istodobna primjena prema njemu dviju vrsta zaštitnih mjera, što držimo neprihvatljivim. Načelno, trebalo bi detalj-

⁸⁵ KZ, čl. 87. st. 9.

⁸⁶ ZOP/02, čl. 51.

⁸⁷ ZSPC/04, čl. 299. i čl. 300.

nije propisati postupak izvršenja svih zaštitnih mjera, a posebno postupak izvršenja zaštitnih mjera zabrane obavljanja zvanja, određenih djelatnosti, poslova ili dužnosti fizičkoj osobi i zabrane obavljanja određenih djelatnosti ili poslova pravnoj osobi. Napominjemo da se problem izvršenja zaštitnih mjera u praksi i nadalje pokazuje kod izvršenja zaštitnih mjera obveznog liječenja od ovisnosti i psihosocijalnog tretmana iz područja primjene Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji.

Po uzoru na KZ⁸⁸ trebalo bi normirati pojam produljenog prekršaja, jer se takva konstrukcija javlja u praksi suda, to više što je radnim tekstom ZOP/05⁸⁹ propisano da se odredbe o stjecaju prekršaja neće primijeniti kod produljenog prekršaja. U praksi se javlja problem postupanja u slučaju stjecaja pri primjeni zaštitnih mjera, najčešće zabrane upravljanja motornim vozilom određene kategorije, a također i stjecaja pri određivanju negativnih bodova. Prikladno zakonsko rješenje za slučaj stjecaja negativnih bodova bilo je predviđeno ZSPC/96,⁹⁰ a to je propustio propisati ZSPC/04. Zahtjev je prakse da se stjecaj svih istovrsnih prekršajnih sankcija detaljno normira.

Neprecizno je propisana odredba o negativnim prekršajnim bodovima **kao pravnoj posljedici osude** u odnosu prema mogućnost njihova propisivanja za počinitelja koji je pravomoćno oglašen krivim za **osobito teške prekršaje** iz područja sigurnosti cestovnog prometa.⁹¹ **Primjenu negativnih bodova treba vrlo precizno normirati radi izbjegavanja nepotrebnih dvojbi u primjeni materijalnopravnih odredbi temeljnog zakona, nasuprot mjerodavnog posebnog zakona (ZSPC/04).** Treba propisati i prema kome se negativni bodovi mogu primijeniti, odnosno da se primjenjuju prema počinitelju prekršaja koji ima **valjanu** vozačku dozvolu izdanu u Republici Hrvatskoj. Od redarstvenih vlasti trebalo bi prije donošenja Nacrta prijedloga zakona o prekršajima zatražiti odgovarajuće statističke podatke (prema kojem je broju počinitelja izrečena zaštitna mjera prestanka važenja vozačke dozvole na području RH, koliko je počinitelja pozvano na predavanje o posljedicama prometnih nesreća i koliko je počinitelja upućeno u školu sigurne vožnje) i cjelovito izvješće o učinkovitosti primjene sustava negativnih bodova na području čitave RH u dijelu postupka koji je u nadležnosti MUP-a RH⁹² te nakon toga razmotriti svrhovitost postojanja sustava negativnih bodova, kao koncepta pravne posljedice osude za osobito teške prekršaje ili pak specifične mjere koju bi u svojim odlukama primjenjivao sud. Naime, sustav negativnih bodova, vrednovanje učinaka njihove primjene, a poglavito složen postupak evidencije negativnih bodova, nasuprot mogućnosti

⁸⁸ KZ, čl. 61.

⁸⁹ RT ZOP/05, čl. 39. st. 2.

⁹⁰ NN 59/96, čl. 293. st. 4.

⁹¹ RT ZOP/05, čl. 80.

⁹² ZSPC/04, čl. 286 i čl. 287.

primjene propisanih i raznovrsnih prekršajnopравnih sankcija iz područja sigurnosti cestovnog prometa, dovodi do sumnje da je taj sustav opravdao normativna očekivanja zakonodavca. Pri razmatranju pribavljenog izvješća MUP-a RH svakako treba imati na umu europska iskustva i usporediti naš sustav s prekršajnim sustavima europskih država.

Iz radnog teksta ZOP/05 proizlazi da nisu istovjetni zastarni rokovi za vođenje prekršajnog postupka i izvršenje prekršajnopравnih sankcija, pa bi ih valjalo uskladiti tako da rok apsolutne zastare prekršajnog progona bude tri godine od dana počinjenja prekršaja. Tako bi izmijenjena odredba⁹³ glasila:

“Prekršajni progon ne može se poduzeti kad protekne jedna godina i šest mjeseci od dana počinjenja prekršaja.”

Smatramo primjerenim i realnim propisivanje u temeljnom zakonu zastarnog roka za pokretanje prekršajnog postupka od jedne godine i šest mjeseci te bi stoga apsolutni zastarni rok prekršajnog progona iznosio tri godine od dana počinjenja prekršaja.

Kao usporedni primjer navodimo prekršajno zakonodavstvo susjedne države Republike Slovenije, članice Europske unije, koja u svom temeljnom prekršajnom zakonu, i to u odredbi čl. 42. st.1. Zakona o prekršajima, propisuje da vođenje prekršajnog postupka nije dopušteno ako su prošle dvije godine od dana počinjenja prekršaja (rok relativne zastare), a u čl. 42. st. 3. Zakona o prekršajima propisuje apsolutni rok vođenja prekršajnog postupka u trajanju od četiri godine (rok apsolutne zastare). U prilog produljenja zastarnih rokova i nakon primjene ZOP/02, govori i podatak o brojnosti prvostupanjskih predmeta u radu za 2004.godinu, kojih je pred prekršajnim sudovima bilo 606.996, u odnosu na koje je postupalo 379 prvostupanjskih sudaca. Također, za usporedbu je podatak da je za 104 općinska suda u RH ustrojen 21 neposredno viši žalbeni sud, a za 110 prekršajnih sudova u RH ustrojen je jedan neposredno viši žalbeni sud koji, osim što odlučuje o žalbama protiv prvostupanjskih rješenja o prekršaju koja su donijeli sudovi i upravna tijela, odlučuje i protiv rješenja sudova i upravnih tijela, osim ako posebnim zakonom nije određena nadležnost nekog drugog suda. Visoki prekršajni sud RH rješava i sukob nadležnosti među sudovima, odlučuje o zahtjevima za izuzećem predsjednika sudova, odlučuje o zahtjevima za izvanredno ublažavanje kazne i o zahtjevima za izvanredno preispitivanje rješenja o prekršaju te obavlja druge poslove određene ZOP/02, kao i Zakonom o sudovima. U godišnjim izvješćima Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske za **2002., 2003. i 2004.** istaknuta su važna, dosad neriješena pitanja za prekršajne sudove i za prekršajno pravo u cjelini, i to: **donošenje izmjena i dopuna Sudskog poslovnika, koji će biti prilagođen i prekršajnim sudovima; potreba da se postojeći i budući zakoni usklade s temeljnim Zakonom o prekršajima; izmjena Okvirnih mjerila za određivanje broja sudaca u prekršajnim sudovima.**

⁹³ RT ZOP/05, čl. 13. st. 1.

Primjena u praksi sadašnjeg temeljnog zakona (ZOP/02) nije, dakle, jedini problem s kojim se u svakodnevnom radu susreće prekršajno pravosuđe, ali se kritična količina i vrsta prvenstveno spornih postupovnih odredbi tog zakona uistinu u primjeni pokazala zaprekom željenoj učinkovitosti prekršajnog postupka.

Iako smo se osvrnuli na odredbe RT ZOP/05 za koje smatramo da će i nadalje izazivati prijepore u praksi, gledano u cijelini, sadržaj i zakonska rješenja radnog teksta Nacrta zakona o prekršajima dovode nas do zaključka da je radna skupina koja priprema novi temeljni zakon u svim bitnim odrednicama uočila i već u stadiju radnog teksta izvršila potrebne korekcije svih ključnih, a sad spornih odredbi ZOP/02, koje su u primjeni usporavale i nepotrebno otežavale ponajprije rad tijela nadležnih za vođenje prekršajnog postupka. Priloženi radni tekst Nacrta ZOP/05 ponudio je i nova, za prekršajni postupak prikladna zakonska rješenja, koja su svojstvena prirodi tog postupka i kojima je cilj povećanje efikasnosti prekršajnog pravosuđa. Pored toga, radni tekst Nacrta prijedloga zakona o prekršajima izbjegao je nepotrebna ponavljanja u pojedinim postupovnim odredbama, uočena u istovjetnom sadržaju ZOP/02, radni tekst je na visokoj nomotehničkoj razini, uz očekivane manje korekcije u daljnjem tijeku zakonodavnog postupka. Osim domišljenih postupovnih instituta svrsishodno prilagođenih prekršajnom postupku, koji se ogledaju u odredbama o žurnom postupku ili obveznom izdavanju prekršajnog naloga, druge postupovne odredbe uglavnom slijede model Zakona o kaznenom postupku, odnosno odredbe iz glave XXV. ZKP koje se odnose na skraćeni kazneni postupak.

Osim inovativnih postupovnih rješenja, donošenje novog Zakona o prekršajima prilika je za iznalaženje primjerenog zakonskog rješenja za jedan od ključnih problema prekršajnog pravosuđa - problem zastare. **U tom smjeru potrebno je napraviti iskorak i produljiti trajanje zastarnih rokova u temeljnom zakonu.** Naime, stupanjem na snagu ZOP/02 povećala se normativna mogućnost stranaka (ponajprije okrivljenika) da u određenim slučajevima praktično bez posljedica (često zbog normativnog propusta) disponiraju postupkom, što se u prvom redu ogleda u opstrukciji dostave pismena, nedolaskom na zakazana ročišta, neplaćanjem novčanih kazni i dr.

“Očito postoji saznanje građana o generalnoj preopterećenosti prekršajnih sudova predmetima, tako da okrivljenici u velikom postotku poduzimaju od početka prekršajnog postupka mjere za opstruiranje postupka, jer im je znano da s obzirom na relativno kratak zastarni rok od dvije godine postoje realni izgledi da izbjegnu prekršajnu odgovornost nastupom apsolutne zastare prekršajnog progona. Svaka zastara predstavlja obezvrjeđenje truda svih sudionika koji su sudjelovali u pokretanju i vođenju prekršajnog postupka, ne opravdava velike troškove uložene u vođenje postupka, a predstavlja i izostanak moguće materijalne dobiti za državni proračun RH u pogledu plaćanja kazne ili troškova postupka”.⁹⁴

⁹⁴ Citat iz Izvješća o radu Visokog prekršajnog suda RH s pregledom rada prvostupanijskih prekršajnih sudova za 2004.

Donošenje novog temeljnog zakona, uza sve značajne i potrebne postupovne novine, prilika je da se sagledaju i evaluiraju posljedice višegodišnje primjene istovjetnih zastarnih rokova, trajanje kojih je također jedan od uzroka krize učinkovitosti prekršajnog postupka. Suprotno tome, kod pojedinih posebnih zakona koji sadržavaju prekršajne odredbe, npr. Zakona o autorskim i srodnim pravima, zakonodavac je uspješno iskoristio mogućnost propisanu ZOP/02⁹⁵ pa su navedenim zakonom propisani znatno dulji zastarni rokovi, primjenom kojih relativna zastara prekršajnog progona nastupa u roku od tri godine od dana počinjenja prekršaja, a apsolutna zastara prekršajnog progona nastupa u roku od šest godina od dana počinjenja prekršaja. Pri tome valja naglasiti da ovlašteni tužitelji, u pravilu, pravodobno i ažurno podnose optužne akte sudu računajući od dana počinjenja prekršaja, a podnošenje optužnog prijedloga od ovlaštenog tužitelja, kao procesnog subjekta, ima kao posljedicu prekid tjeka zastarijevanja prekršajnog progona⁹⁶ (s tim da nakon svakog prekida zastara počinje ponovo teći).

Kontinuirana uloga ovlaštenog tužitelja, između ostalog, jest dokazivanje optužbe. Stoga je ovlašteni tužitelj i u prekršajnom postupku dužan prije pokretanja prekršajnog postupka ocijeniti može li s obzirom na prikupljene dokaze tijekom postupka dokazati krivnju osobi koju smatraju počiniteljem prekršaja. Prema odredbama RT ZOP/05⁹⁷ ovlašteni tužitelj pokreće prekršajni postupak ili izdavanjem prekršajnog naloga ili podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja. Svaka od stranaka u prekršajnom postupku snosi odgovornost za svoje postupovne propuste tijekom tog postupka, a na strani ovlaštenog tužitelja, što je uočeno u praksi, od iznimne je važnosti pravilno i pravodobno postupanje tijekom izvida prekršaja i prikupljanja dokaza u provođenju nadzora. U tom smjeru radni tekst ZOP/05, propisujući što se smatra nezakonitim dokazima⁹⁸, istodobno definira i dokaze koji su dopušteni i koji se mogu koristiti u prekršajnom postupku, a koji su pribavljeni tijekom prethodnog postupka, što držimo dobrim rješenjem, jer će se na taj način otkloniti u praksi uočene dvojbe o dokaznoj vrijednosti pojedinih prikupljenih dokaza. U slučaju da ovlaštena službena osoba tijela uprave u okviru svoje ovlasti za nadzor neposredno opaža radnju počinjenja prekršaja ili to neposredno utvrdi odgovarajućim tehničkim uređajima i o tome sastavi službenu bilješku ili tehničku snimku, službena bilješka i tehnička snimka mogu se koristiti kao dokaz u prekršajnom postupku. Na taj način mogu se koristiti i zapisnici koje su tijela nadzora izradila obavljajući nadzor prema posebnim propisima, ako su ti zapisnici izrađeni prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku ili prema posebnim propisima koji-

⁹⁵ ZOP/02, čl. 76. st. 2.

⁹⁶ RT ZOP/05, čl. 13. st. 4.

⁹⁷ RT ZOP/05, čl. 157. st. t. 1. i t. 2.

⁹⁸ RT ZOP/05, čl. 90.

ma se uređuje nadzor.⁹⁹ Pored toga, RT ZOP/05 propisao je da se zapisnici o ispitivanju osumnjičenika i svjedoka mogu koristiti kao dokazi u prekršajnom postupku ako ovlaštena osoba tijela uprave postupa u okviru svoje nadležnosti i ako navedene osobe ispita sukladno odredbama RT ZOP/05 koje se odnose na ispitivanje okrivljenika odnosno svjedoka.

Preciznije normiranje tijeka postupka do donošenja presude, makar su pri tome u većem dijelu odredbi koje se odnose na postupak koji prethodi pokretanju prekršajnog postupka (hitno izvođenja dokaza) preuzete odredbe ZKP, zasigurno će utjecati na kvalitetu sadržaja budućih optužnih prijedloga, a posebice prijedloga o dokazima koje treba provesti na glavnoj raspravi. U korištenju postupovne situacije glavne rasprave ovlašteni tužitelj može predlagati dokaze i drugih prijedloga provedbom načela kontradiktornosti - postavljanjem pitanja sudionicima i strankama u prekršajnom postupku prema modelu unakrsnog ispitivanja te ga može izmijeniti (promijeniti, suziti ili proširiti), ili naposljetku podnijeti novi optužni prijedlog u odnosu na predmet optužbe. U praksi je uočeno da pojedini policijski službenici kao predstavnici ovlaštenog tužitelja, primjereno koristeći se svojim individualnim sklonostima, uspješno zastupaju optužbu u području progona prekršaja za koje su nadležni u svakodnevnom postupanju u okviru policijske postaje. Ovlaštena osoba u ovlaštenom tužitelju svakako ne bi trebala zanemariti tu činjenicu ni pojedine prikladne osobine policijskog službenika (stručnost, zainteresiranost, usavršavanje, specijalizaciju za određeno područje) kako bi on kao predstavnik ovlaštenog tužitelja kvalitetno i kontinuirano zastupao optužbu pred sudom. To bi se posebno ogledalo pri izmjeni, proširenju i podnošenju novog optužnog prijedloga,¹⁰⁰ koja situacija podrazumijeva (uz stručnost i poznavanje propisa) i određene raspravne sposobnosti predstavnika ovlaštenog tužitelja. Ovlašteni tužitelj je ovlaštenik prava na žalbu koju može podnijeti i na štetu i u korist okrivljenika. Također, njegova je ovlast predlaganja provođenja žurnog postupka i za prekršaje, izvan navedenih u čl. 221. st.1. RT ZOP/05, kod kojih je propisana novčana kazna veća od 10.000,00 kuna za fizičku osobu odnosno preko propisanog iznosa od 30.000,00 za pravnu osobu i 10.000,00 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi, s tim da u tom slučaju sud ne može izreći novčanu kaznu u višim iznosima od naznačenih u odredbi čl. 221. st. 1. t. 1. RT ZOP/05. Ovlašteni tužitelj, izuzev oštećenika, prema RT ZOP/05 ovlašteni je izdavatelj prekršajnog naloga, a u određenim, zakonom propisanim slučajevima, dužan je izdati prekršajni nalog – obvezni prekršajni nalog, izdavanjem kojeg pokreće prekršajni postupak za prekršaje iz čl. 239. st. 1. t. 1. i 2. RT ZOP/05. Također, službene osobe ovlaštenog tužitelja ovlaštene su, uz ispunjene pretpostavke iz čl. 245. RT ZOP/05, na postupanje za naplatom novčane kazne na mjestu događaja.

⁹⁹ RT ZOP/05, čl. 158.

¹⁰⁰ RT ZOP/05, čl. 176.

Radnim tekstom ZOP/05 propisano je da državni odvjetnik može podnijeti optužni prijedlog za sve prekršaje¹⁰¹ te je stoga potrebno u bitnom propisati prethodni postupak, odnosno na koji se način prekršajna prijava (i sadržaj prekršajne prijave¹⁰²) podnosi nadležnom državnom odvjetniku, u slučaju da takvu prijavu državnom odvjetništvu podnose tijela uprave, pravne osobe s javnim ovlastima ili oštećenik (ako oštećenik osobno ne podnese optužni prijedlog), kao i razloge odbačaja prekršajne prijave od državnog odvjetnika, smislenom primjenom odgovarajućih odredbi ZKP-a. Jedan od slučajeva na koji smo se osvrnuli u tekstu odnosi se na situaciju u kojoj bi drugi ovlašteni tužitelji (tijelo uprave, pravna osoba s javnim ovlastima ili oštećenik) po utvrđenju postojanja stupnja osnovane sumnje da je osoba koja je ostvarila obilježja prekršaja u stanju neubrojivosti (kojih je predmeta u praksi mali broj), bili prethodno **dužni** podnijeti prekršajnu prijavu državnom odvjetništvu, a u tim bi predmetima, prema predloženom, dalje bio dužan postupati isključivo državni odvjetnik u svojstvu ovlaštenog tužitelja.

Uz činjenicu da praksa mijenja zakone, nedvojbeno je da pojedina zakonska rješenja mogu, u određenoj mjeri, izmijeniti položaj stranaka u postupku. U pravilima kojima se osigurava pravično vođenje prekršajnog postupka, zaštita ljudskih prava, pravilno utvrđivanje činjenica i zakonito odlučivanje o prekršajnoj odgovornosti, ogleđa se težnja da nitko nedužan ne bude osuđen, ali da se pritom prema počinitelju prekršaja izrekne kazna ili primijeni druga prekršajno-pravna sankcija. Postupovne odredbe radnog teksta ZOP/05, između ostalog, određuju položaj, ulogu i ciljeve ovlaštenog tužitelja u prekršajnom postupku. Kako je prema odredbama radnog teksta proširena mogućnost donošenja meritornih odluka u određenim slučajevima bez provođenja glavne rasprave, kao i provođenja glavne rasprave i bez nazočnosti stranaka odnosno uredno pozvanog okrivljenika (ako njegovo ispitivanje nije potrebno i ako to ne utječe na zakonito i pravilno donošenje presude), sud bi nedvojbeno bio u povoljnijoj postupovnoj mogućnosti (uz prikladno normirane odredbe o dostavi) da u većoj mjeri nego dosad disciplinira procesne subjekte (između njih i ovlaštenog tužitelja) i onemogućí ih u zlouporabama procesnih odredbi. Jednako tako, primjereno zakonsko rješenje predstavlja preciznije i svrsishodnije normiranje konsenzualnih formi okončanja prekršajnog postupka, u svrhu provedbe načela ekonomičnosti prekršajnog postupka, propisivanjem obveznog izdavanja prekršajnog naloga u predviđenim slučajevima na strani ovlaštenog tužitelja (izuzev oštećenika), što bi u određenom broju predmeta rasteretilo sud u mjeri da ne bi

¹⁰¹ RT ZOP/05, čl. 82. st. 1. propisuje da će se u slučaju ako dva ovlaštena tužitelja ili više ovlaštenih tužitelja podnesu optužni prijedlog protiv istog okrivljenika i za isti prekršaj (prije nego je zakazana glavna rasprava ili okrivljenik pozvan na ispitivanje), a jedan od ovlaštenih tužitelja bude državni odvjetnik, prekršajni postupak voditi po zahtjevu državnog odvjetnika.

¹⁰² Vidi čl. 79. Pravilnika o načinu policijskog postupanja.

trebao postupati u nespornim prekršajnim predmetima (nespornim između stranaka u prekršajnom postupku – ovlaštenim tužiteljem i okrivljenikom).

Osim toga, u praksi je uočeno da najveći broj predmeta iz područja prometa u kojima sud postupa u povodu prigovora okrivljenika na prekršajni nalog izdan od policije provođenjem redovitog postupka (oko 60% predmeta u radu iz **područja prometa**) potječe upravo iz situacije kad službena osoba ovlaštenog tužitelja, neposredno prilikom kontrole prometa na cesti, po utvrđenju prekršaja, istodobno izdaje odgovarajući prekršajni nalog. U tom slučaju u pravilu je riječ o prekršajima iz područja primjene ZSPC/04, za koje su predviđene novčane kazne do 1.000,00 kn.

Imajući u vidu program aktivnosti Ministarstva pravosuđa RH na reformi pravosuđa u 2005.g., u kojem je kao jedan od najvažnijih ciljeva i mjera istaknuto da će se izmjenama Zakona o prekršajima osigurati učinkovit prekršajni postupak, učinkovita naplata novčanih kazni i rasterećenje prekršajnih sudova od tzv. **bagatelnih prekršajnih djela**, u radu smo iznijeli i konkretan prijedlog za efikasnije zakonsko rješenje naplate novčane kazne na mjestu događaja – počinjenja prekršaja (u slučajevima kad su za to ispunjeni zakonom propisani uvjeti i kad je za prekršaj propisana isključivo novčana kazna), a mislimo da bi izneseni prijedlog prihvaćen kao zakonsko rješenje za naplatu novčane kazne na mjestu događaja zasigurno bio doprinos rasterećivanju prvostupanjskih (time i drugostupanjskih) sudova od daljnjeg postupanja u tim predmetima u prekršajnom postupku.

LITERATURA

1. Josipović, I.: Zakon o prekršajima i dr., Narodne novine d.d., Zagreb, 2002.
2. Kos, D., Mrčela, M. i Tripalo, D.: Raspravni priručnik u kaznenom postupku, Narodne novine d.d., Zagreb, 2003.
3. Pavišić, B.: Komentar Zakona o kaznenom postupku, V. izdanje, Žagar, Rijeka, 2005.
4. Pavišić, B. i suradnici: Zakon o sigurnosti prometa na cestama s komentarom, bilješkama i prilogima, Adamić, Rijeka, 2005.
5. Tomašević, G.: Kazneno procesno pravo, temeljni pojmovi i osnove praktične primjene, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 1998.

Summary

THE STATUS OF THE AUTHORISED COMPLAINANT AS A PARTY IN MISDEMEANOUR PROCEEDINGS

In this paper, the author analyses the status of the authorised complainant as a party in misdemeanour proceedings, pursuant to the provisions of the Misdemeanours Act (ZOP/02) which came into force on 1 October 2002, as well as how and to what extent this party uses in practice his or her procedural authorisations during first-instance misdemeanour proceedings until the end of the trial. In the first part of the paper, the author considers the issue of how and to what extent the authorised complainants in misdemeanour proceedings and in applying ZOP/02 in practice use their legally prescribed procedural authorisations. This primarily concerns administrative bodies, whose competence includes the direct implementation or supervision of the implementation of regulations containing provisions on misdemeanours, and competent inspection bodies. This analysis shows cases of the inappropriate or incorrect application of legal provisions. In the second part of the paper, the author presents her comments on the working text of the Draft Proposal of the Misdemeanours Act in the form of notes accompanying the text, and analyses in more detail the efforts of the legislator to improve the instigation and successful implementation of misdemeanour proceedings by amending certain regulations in the otherwise extensive amendments to the Misdemeanours Act.