

Marko Rašo*
Gordana Korotaj**

NOVOSTI U POSTUPOVNIM ODREDBAMA PREKRŠAJNOG ZAKONA

Potreba za donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona uvjetovana je uočenim poteškoćama tijekom primjene Prekršajnog zakona. Zaustavljanje započetog novog negativnog trenda ponovnog porasta priljeva predmeta u prekršajnom sustavu, nužnost veće učinkovitosti izvršenja pravomoćnih prekršajnih odluka te potreba usklađivanja materijalnopравnih odredbi Prekršajnog zakona s općim dijelom novog Kaznenog zakona, uz ostalo, bili su ključni razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona. S obzirom na to da je Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona stupio na snagu 1. lipnja 2013., na statističkoj razini još uvijek ne postoje referentni podaci za bilo kakav zaključak o uspjehu/neuspjehu učinjenih izmjena. Ipak, sve izmjene postupovnih odredaba Prekršajnog zakona, a naročito one istaknute u ovom radu, sadržavaju značajan reformski kapacitet za smanjenje priljeva predmeta na prekršajne sudove te povećanje stupnja naplate izrečenih novčanih kazni odnosno ukupne izvršivosti prekršajnih odluka, a to su glavni ciljevi ove reforme prekršajnog sustava. U radu će se istaknuti samo ona nova postupovna rješenja za koja se očekuje da će najučinkovitije utjecati na ostvarenje zadanih ciljeva reforme prekršajnog sustava. Razdoblje koje slijedi pokazat će razumijevanje/nerazumijevanje u praksi glede primjene novosti u postupovnom dijelu Prekršajnog zakona. U svakom slučaju, neće trebati puno vremena za ocjenu jesu li novosti u postupovnom dijelu Prekršajnog zakona u praksi ostvarile očekivane rezultate.

* Marko Rašo, sudac Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

** Gordana Korotaj, sutkinja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

1. RAZVOJ PRAVNE REGULACIJE MATERIJE PREKRŠAJA U HRVATSKOJ

1.1. Do donošenja Prekršajnog zakona

Kodifikacija prekršajnog prava, prema relevantnim izvorima literature, datira iz 1947. godine kada je prvi put donesen Osnovni zakon o prekršajima,¹ premda se početna pravna regulacija prekršajne materije na području današnje Republike Hrvatske može naći još u srednjovjekovnim statutima primorskih gradova. Osnovni zakon o prekršajima iz 1947. godine zamijenjen je Osnovnim zakonom o prekršajima iz 1951. godine.² Radilo se o kodeksima općeg materijalnog te postupovnog prekršajnog prava, u okviru kojih se prekršajni postupak označavao kao administrativno-kazneni postupak, dok su se prekršajne sankcije nazivale administrativnim kaznama i zaštitnim mjerama. Nakon donošenja Izmjena i dopuna Osnovnog zakona o prekršajima iz 1965. godine, ta je terminologija napuštena.

Osnovni zakon o prekršajima, osim odredaba koje su se odnosile na prekršaje po kojima su postupak vodili tadašnji savezni organi, prestao je važiti poslije donošenja Ustavnih amandmana 1971. godine. Tim Ustavnim amandmanima reguliranje materije prekršaja prešlo je u nadležnost tadašnjih republika i pokrajina. U Hrvatskoj je 1973. godine donesen Zakon o prekršajima,³ koji je sadržavao materijalnopravne odredbe, postupovne odredbe, odredbe o izvršenju rješenja o prekršaju te odredbe o tijelima za vođenje postupka i odlučivanje. Prema tom Zakonu, suci za prekršaje formalno-organizacijski nisu bili dio sudbene vlasti.⁴

Nakon stvaranja države Republike Hrvatske preuzet je Zakon o prekršajima iz 1973. godine. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima donesen je 1995. godine.⁵ Njime su, kao dio samostalne i neovisne sudbene vlasti, osnovani sudovi specijalizirani za područje prekršajnog prava (prekršajni sudovi i Visoki prekršajni sud).

U daljnjem razvoju normiranja prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj, donesen je Zakon o prekršajima 2002. godine⁶ (izmijenjen je i dopunjen iste godine Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima⁷), koji, una-

¹ Objavljen je u Sl. listu FNRJ, br. 107/47.

² Objavljen je u Sl. listu FNRJ, br. 46/51, a mijenjan je i dopunjavao u nekoliko navrata: 1955., 1958., 1965. i 1967.

³ Objavljen je u Narodnim novinama, br. 2/73.

⁴ http://www.pravst.hr/dokumenti/dokpdf_aviani_prekršajno_pravo_2009.pdf od 13.1.2012., Aviani, D., Prekršajno pravo – drugo, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Split, 2009.

⁵ Objavljen je u Narodnim novinama, br. 33/95.

⁶ Objavljen je u Narodnim novinama, br. 88/02.

⁷ Objavljen je u Narodnim novinama, br. 122/02.

toč dobrim konceptualnim polazištima i nizu dobrih rješenja, nije ispunio očekivanja te je uzrokovao još veću neefikasnost prekršajnog sustava, a to je dovelo do izrade novog zakona kojeg je strateški cilj bio povećanje efikasnosti sustava.

Kroz cijeli razvoj pravne regulacije materije prekršaja, pa i danas, zbog velikog broja prekršaja i njihove velike raznolikosti materija posebnog prekršajnog prava nije kodificirana.

1.2. Nakon donošenja Prekršajnog zakona

Glavni problem prekršajnog postupka prije donošenja Prekršajnog zakona bio je njegova sporost, pretjerana „harmoniziranost“ s kaznenim postupkom i mogućnost opstrukcije postupka od sudionika u postupku, a to je, sve zajedno, postupak učinilo vrlo neučinkovitim.

Prekršajni zakon iz 2007.⁸ donosi mnoge postupovne novosti, ponajprije u funkciji ubrzanja postupka. Tako je redefiniran način sudjelovanja branitelja u postupku, propisano je više vrsta postupaka (glavna rasprava i žurni postupak), učinjena je daljnja liberalizacija u izdavanju prekršajnog naloga te je, kao najveća novost, uveden obvezni prekršajni nalog. Sve naznačene novosti postupovnog dijela u skladu su s načelom razmjernosti, tj. vrijednosti zaštićenog dobra koje se štiti prekršajnim procesuiranjem i težinom prekršajne sankcije, i u skladu su s načelom ekonomičnosti postupka, koje zahtijeva učinkovit postupak sa što manje troška.

Ovaj Zakon, kao ni prethodni zakoni o prekršajima, nema posebni dio. Naime, u prekršajnom pravnom sustavu prekršajna djela i kazne za njihovo počinjenje propisuju se isključivo posebnim zakonima te odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, za razliku od kaznenopravne regulative kojom su u posebnom dijelu Kaznenog zakona propisana gotovo sva kaznena djela za koja su određene i kazne, a samo iznimno kaznena su djela i kazne propisani i posebnim zakonima, za područja koja ti zakoni reguliraju.

Prekršajni zakon je opći propis koji sadržava odredbe što se odnose na sve prekršaje i on je, po svojoj strukturi, podijeljen na tri dijela – materijalnopravni dio, postupovni dio te odredbe o posebnim postupcima i ostale odredbe (uključujući i prijelazne i završne odredbe).

U prvom, materijalnopravnom, dijelu propisuju se odredbe kojima se definiraju i reguliraju osnovni instituti i načela prekršajnog prava i taj dio Prekršajnog zakona čine odredbe od članka 1. do članka 81.

Drugi dio Prekršajnog zakona odnosi se na postupovne odredbe kojima se reguliraju pitanja provođenja prekršajnog postupka i taj dio čine odredbe od članka 82. do članka 220.

⁸ Objavljen je u Narodnim novinama, br. 107/07

Treći dio, koji se odnosi na posebne postupke i ostale odredbe, čine odredbe od članka 221. do članka 258.

Donošenjem Prekršajnog zakona, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008. i koji je bitno reformirao prekršajni postupak, u prve je tri godine njegove primjene dotadašnji značajno izraženi trend stalnog porasta priljeva novih predmeta u prekršajnom sustavu ne samo zaustavljen nego i bitno smanjen. Prema statističkim podacima Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, broj novopokrenutih prekršajnih postupaka kod svih prekršajnih sudova u Republici Hrvatskoj, koji je u 2007. iznosio 423.098, u 2010. pao je na 301.073; dakle ukupan broj novopokrenutih postupaka bio je gotovo jednu trećinu manji (v. tablicu 1.). Na Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske broj novoprimljenih predmeta, koji je 2007. iznosio 70.097, u 2010. već je pao na 37.732; dakle priljev novih predmeta smanjio se gotovo polovicu (v. tablicu 2.). To je bio očigledan pokazatelj da je Prekršajni zakon u vrlo kratkom vremenu ostvario izniman učinak, koji se njime i želio postići.

Tablica 1.

Broj prekršajnih postupaka pokrenutih pred prekršajnim sudovima u razdoblju od 2007. do 2010.

Godina	2007.	2008.	2009.	2010.
Broj predmeta	423.098	324.294	314.948	301.073

Tablica 2:

Broj predmeta zaprimljenih na VPS-u u razdoblju od 2007. do 2010.

Godina	2007.	2008.	2009.	2010.
Broj predmeta	70.097	52.608	40.280	37.732

Međutim, ono na što Prekršajni zakon nije mogao utjecati bila je daljnja inflacija novih zakona i drugih propisa, sa sve većim propisivanjem novih oblika prekršajnih djela, a to je u naravi značilo i ponovni rast predmeta u prekršajnom sudovanju.

Tako je priljev novih predmeta kod prekršajnih sudova sa 301.073 u 2010. već u 2011. narastao na 309.069, u 2012. bio je nešto manji 305.927, ali ipak veći od priljeva u 2010. U Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske priljev novih predmeta od 37.732 u 2010. već u 2011. raste na 40.094, a u 2012. na 44.661.

Potreba za donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona⁹ uvjetovana je uočenim poteškoćama tijekom primjene Prekršajnog zakona.

Naime, iako je Prekršajni zakon prvotno polučio dobre rezultate (smanjen je broj predmeta kod kojih je nastupila zastara, uveden je institut obveznog prekršajnog naloga koji je značajno pridonio većoj učinkovitosti, došlo je do efikasnije primjene mjera za osiguranje prisutnosti okrivljenika u postupku i dr.), nije pridonio postizanju učinkovitosti i rasterećenja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske te učinkovitosti izvršenja pravomoćnih prekršajnih odluka.

Osim toga, jedan od razloga izmjena Prekršajnog zakona bilo je i njegovo usklađivanje s novim Kaznenim zakonom¹⁰ koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013. Naime, srodnost kaznenog i prekršajnog prava, s obzirom na to da su predmet i jednog i drugog kažnjive radnje pa se može ustvrditi da oba ulaze u pojam kaznenog prava u širem smislu, nameće potrebu reguliranja instituta koji su im zajednički na jednak ili sličan način.

Stoga su potreba zaustavljanja započetog novog negativnog trenda ponovnog porasta priljeva predmeta u prekršajnom sustavu, potreba veće učinkovitosti izvršenja pravomoćnih prekršajnih odluka te potreba usklađivanja materijalnopравnih odredbi Prekršajnog zakona s općim dijelom novog Kaznenog zakona, uz ostalo, bili ključni razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona.

2. ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA PREKRŠAJNOG ZAKONA

Izmjene i dopune Prekršajnog zakona mogu se podijeliti u tri skupine.

U prvu skupinu ulaze one izmjene i dopune Zakona kojima je cilj smanjiti priljev predmeta na prekršajne sudove, posebno Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, te ubrzati i pojednostavniti prekršajni postupak. To su: suzivanje definicije prekršaja, uvođenje instituta beznačajnog prekršaja, jačanje aktivnosti ovlaštenih tužitelja, uvođenje načela oportuniteta i uvjetovanog oportuniteta, uvođenje instituta sporazumijevanja okrivljenika i ovlaštenog tužitelja, kao i rasterećenje Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske manje složenim prekršajnim predmetima za koje se uvodi drugostupanjsko odlučivanje na prekršajnim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku.

U drugu skupinu ulaze one izmjene kojima će se povećati stopa naplate izrečenih novčanih kazni odnosno ukupna izvršivost prekršajnih odluka, čime će se ojačati kako generalna tako i specijalna prevencija te povećati društvena

⁹ Objavljen je u Narodnim novinama, br. 39/13.

¹⁰ Narodne novine, br. 125/11 i 144/12.

disciplina i povjerenje građana u prekršajnopravno sankcioniranje. Ovom skupinom zakonskih odredaba prvenstveno se nastoji motivirati osuđeničke da dobrovoljno, u što je moguće kraćem roku, plate novčanu kaznu za počinjeni prekršaj, pri čemu je napušten dosadašnji koncept prisilne naplate novčane kazne putem Porezne uprave te potom zamjene kaznom zatvora (sukladno Zakonu o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima i Ovršnom zakonu, nenaplaćena novčana kazna prisilno će se naplaćivati putem nadležne institucije, u slučaju neuspješne prisilne naplate novčane kazne fizičkoj osobi, ona će se zamijeniti radom za opće dobro, a tek u slučaju nepostojanja pristanka ili neprovođenja rada za opće dobro novčana kazna zamijenit će se kaznom zatvora), uvodi se Registar pravomoćno izrečenih, a neuplaćenih novčanih kazni i obvezna uskrata izdavanja određenih dozvola i dokumenata osobama registriranim zbog neplaćene novčane kazne.

U treću skupinu izmjena ulaze nomotehničke dorade te odredbe kojima se provodi usklađenje s praksom prekršajnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, standardima izraženim u presudama Europskog suda za ljudska prava te dvjema direktivama Vijeća Europe (broj 2010/64 od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prijevod u kaznenom postupku te broj 2012/13/EU od 22. svibnja 2012. o pravu na informaciju u kaznenom postupku).

3. IZMJENE I DOPUNE POSTUPOVNOG DIJELA PREKRŠAJNOG ZAKONA

3.1. Općenito

Izmjene i dopune postupovnog dijela Prekršajnog zakona čine odredbe od članka 33. do članka 57. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, koje, s obzirom na sistematizaciju Prekršajnog zakona, obuhvaćaju izmjene i dopune drugog i trećeg dijela Prekršajnog zakona.

Kada se sagledaju zahvati u postupovne odredbe Prekršajnog zakona, može se zaključiti da je kod izmjena tih zakonskih odredbi zakonodavac krenuo od teza o postojanju u:

- a) postojanju nedostataka u postupovnim odredbama Zakona koji otežavaju učinkovitije vođenje prekršajnog postupka i skraćivanje njegova trajanja, osobito zbog nedovoljnog aktiviteta ovlaštenih tužitelja u tome,
- b) postojanju nedostataka odredaba Zakona kojima bi se potaknulo ovlaštene tužitelje na selektivniji pristup u poduzimanju prekršajnog progona za prekršaje koji to po svojoj naravi i težini ne zavrjeđuju i tako sustav učinio racionalnijim i učinkovitijim,
- c) nepostojanju mogućnosti sporazumijevanja tužitelja i počinitelja prekršaja,

- d) neučinkovitosti sustava izvršenja pravomoćnih odluka o prekršaju,
- e) potrebi poticanja naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja,
- f) potrebi rasterećenja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske dije-la stvarne nadležnosti.

S obzirom na to da je Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona stupio na snagu 1. lipnja 2013., na statističkoj razini još uvijek ne postoje referentni podaci za bilo kakav zaključak o uspjehu/neuspjehu učinjenih izmjena. Ipak, analiza svih učinjenih izmjena u postupovnom dijelu upućuje na zaključak da su na normativnoj razini stvorene pretpostavke za učinkovitiji prekršaj-nopravni sustav, a samo sinergijskim korištenjem mogućnosti svih novosti koje novela Zakona donosi mogu se postići očekivani rezultati.

U radu će biti istaknuta samo ona nova postupovna rješenja za koja se očekuje da će najučinkovitije utjecati na ostvarenje zadanih ciljeva reforme prekršajnog sustava.

3.2. Članak 34. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona

Člankom 34. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona izmijenjen je i dopunjen članak 94. Prekršajnog zakona s ciljem postizanja veće učinkovitosti cjelokupnog prekršajnog sustava. Riječ je o značajnoj novosti kojom se dio stvarne nadležnosti s Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, u predmetima koji pravno nisu složenije naravi i za njihovo rješavanje dostatna je kompetencija i prekršajnih sudova, prenosi u stvarnu nadležnost određenih prekršajnih sudova (Zagreb, Split, Osijek i Rijeka). Pravna podloga za koncentraciju takve nadležnosti je članak 17. stavak 2. Zakona o sudovima.¹¹

Prema učinjenim izmjenama, prekršajni sudovi u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku postupaju po prigovorima protiv prekršajnih naloga svih ovlaštenih izdavatelja kada je prigovor podnesen zbog odluke o prekršajnoj sankciji, troškovima postupka, oduzimanja imovinske koristi ili oduzimanja predmeta (točka 2. stavka 1.) te odlučuju o žalbama podnesenima samo zbog odluka o prekršajnim sankcijama, troškovima postupka, oduzimanju imovinske koristi ili oduzimanju predmeta protiv odluke o prekršaju koju je donio sud ili drugo tijelo postupka samo za prekršaj ili stjecaj prekršaja za koje je kao kazna propisana samo novčana kazna do 15.000,00 kuna (točka 3. stavka 1.).

Ovdje je bitno naglasiti da je neki od navedenih četiriju prekršajnih sudova nadležan postupati na temelju članka 94. stavka 1. točke 3. samo onda kada je odlukom o prekršaju okrivljenik proglašen krivim te mu je izrečena sankcija

¹¹ Narodne novine, br. 16/07, 113/08, 153/09, 116/10 i 27/11.

(novčana kazna ili zaštitna mjera), a žalba je (bilo kojeg ovlaštenika na žalbu) podnesena zbog odluke o sankciji ili drugim izrečenim mjerama. U svim ostalim slučajevima (oslobađajuća presuda, obustava postupka, presuda kojom se optužba odbija, oslobođenje od kazne) za odlučivanje o žalbi nadležan je Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske.

Daljnja izmjena u pogledu stvarne nadležnosti propisana je stavkom 4. članka 94., kojim je određeno da jedan od četiriju prekršajnih sudova koji je nadležan stvarno i mjesno odlučiti o prigovoru odnosno žalbi, na temelju stavka 1. točaka 2. i 3. ovoga članka, odlučuje u tim predmetima i o žalbi protiv rješenja kojim je izdavatelj prekršajnog naloga prigovor odbacio nepravednim, nedopuštenim ili nepotpunim, kao i o žalbi protiv rješenja kojim je donositelj odluke o prekršaju žalbu odbacio nepravednom, nedopuštenom ili nepotpunom.

Bitno je naglasiti da u procesnoj situaciji kada je izdavatelj prekršajnog naloga odbacio prigovor okrivljenika kojim poriče prekršaj, o žalbi protiv tog rješenja odlučuje Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. S tim u vezi postoji neusklađenost stavka 4. ovog članka i članka 238. stavka 8., prema kojem bi se dalo zaključiti da sudovi iz stavka 2. ovog članka odlučuju o žalbama protiv svih rješenja kojima je prigovor odbačen (neovisno o osnovi zbog koje se prigovor podnosi), no s obzirom na intenciju prijenosa stvarne nadležnosti na prekršajne sudove, jasno je da nije u nadležnosti tih sudova odlučivati i o žalbi kojom je odbačen prigovor kojim se poriče prekršaj, već je za to nadležan Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. Naravno, u nekoj sljedećoj izmjeni Prekršajnog zakona uočeni nesklad u stavku 8. članka 238. treba otkloniti.

Riječ je, dakle, o ograničenoj stvarnoj nadležnosti prekršajnih sudova u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku. U takvom postupanju ti sudovi primjenjuju odgovarajuće odredbe Prekršajnog zakona o žalbenom postupku, a sve odluke donose u vijeću od tri suca, kako je to i propisano člankom 36. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, kojim je, u skladu s novom stvarnom nadležnošću prekršajnih sudova, izmijenjen članak 97. Prekršajnog zakona.

3.3. Članak 37. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona

Člankom 37. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona uvedeni su novi članci 109.a, 109.b, 109.c, 109.d i 109.e.

Člankom 109.a jača se aktivitet ovlaštenih tužitelja radi što učinkovitijeg prekršajnog postupka. Navedenom odredbom propisana je obveza ovlaštenog tužitelja da prije pokretanja prekršajnog postupka uspostavi kontakt sa svakim počiniteljem prekršaja te utvrdi njegovu točnu adresu prebivališta i boravišta odnosno sjedišta i uruči mu pisanu obavijest o njegovim pravima u postupku

kao i da ga obavijesti o prekršaju za koji se tereti. Osobito je značajno što će se u toj obavijesti počinitelj upozoriti da je do pravomoćnog završetka postupka o svakoj promjeni adrese prebivališta ili boravišta odnosno sjedišta dužan obavijestiti tijelo postupka, jer da će mu se, ako tako ne postupi, ili ako izbjegava dostavu, sva pismena dostaviti putem oglasne ploče tijela postupka. Time će se smanjiti mogućnost opstruiranja postupka od strane počinitelja prekršaja, pospješit će se postupak prve dostave pismena u tijeku postupka, a također su ispunjene konvencijske obveze spram počinitelja da što prije saznaju zašto se terete i koja su njihova prava i obveze u postupku sukladno Direktivi 2012/13/EU od 22. svibnja 2012. o pravu na informaciju u kaznenom postupku.

Ovlast takvog postupanja ograničena je na tužitelje iz članka 109. stavka 1. točaka 1. do 3. Zakona jer se ona, po naravi stvari, ne može odnositi na oštećenika tužitelja.

Člancima 109.b i 109.c prvi put je u Zakon uvedeno načelo oportuniteta, odnosno mogućnost ovlaštenog tužitelja da, usprkos utvrđenju dostatnog stupnja sumnje u počinjeni prekršaj, odluči da neće pokrenuti postupak jer je on u konkretnom slučaju nesvrhovit ili pak da zbog istog razloga neće nastaviti već pokrenuti progon.

U članku 109.b stavku 1. propisano je postupanje ovlaštenog tužitelja prema načelu oportuniteta u slučajevima propisanim Zakonom, bez postavljanja daljnjih uvjeta počinitelju. Ovlašteni tužitelj, primjenjujući načelo oportuniteta, može odlučiti da neće pokrenuti prekršajni postupak ako je riječ o beznačajnom prekršaju ili ako se može primijeniti oslobođenje od kazne.

Sudska će praksa, kroz određeno vrijeme, dati određeniji odgovor o primjeni instituta beznačajnog prekršaja i oslobođenja od kazne, što će svakako biti od pomoći tužitelju kod prosudbe o vjerojatnosti primjene tih instituta od strane tijela postupka.

U članku 109.b stavku 2., primjena načela oportuniteta dvostruko je kumulativno uvjetovana, i to preuzimanjem određenih obveza od strane počinitelja, a pod pretpostavkom da on prije nije bio počinitelj istog prekršaja.

Za primjenu oportuniteta u slučaju prekršaja s elementima nasilja kojim je oštećena fizička osoba potrebno je pribaviti pisanu izjavu o pristanku oštećenika.

U članku 109.c ovlast postupanja prema načelu oportuniteta ograničava se na ovlaštene tužitelje iz članka 109. stavka 1. točaka 1. i 2. Zakona, jer se po naravi ne može raditi o prekršajima iz područja ovlasti pravnih osoba s javnim ovlastima. Tužitelj će postupiti prema ovom članku kada ocijeni da je prema počinitelju potrebno primijeniti liječenje odnosno terapiju, a ne kažnjavanje. U tom slučaju počinitelju se postavljaju uvjeti da prihvati liječenje odnosno terapiju. Pravilna i stvarna primjena tog instituta od strane ovlaštenih tužitelja utjecat će na brzinu odlučivanja i na smanjenje broja „bagatelnijih“ prekršajnih predmeta koji danas opterećuju prekršajno sudovanje.

U članku 109.d daje se mogućnost sudu i drugim tijelima koji vode prekršajni postupak da primijene načelo oportuniteta. Odredbom se ne propisuje u kojem se stadiju postupka načelo oportuniteta može primijeniti, pa to znači da ga je moguće primijeniti sve do donošenja nepravomoćne odluke o prekršaju, naravno vodeći računa o potrebnom vremenu ispunjenja preuzetih obveza i zastarnom roku za prekršajni progon. Tijelo postupka je, pod jednakim uvjetima kao i ovlaštenu tužitelj, ovlašteno primijeniti oportunitet, i to svaki od propisanih oblika bezuvjetnog odnosno uvjetovanog oportuniteta progona koje ima i tužitelj, dakako pod uvjetom da su se ostvarili zakonom predviđeni uvjeti za primjenu nekog od oblika oportuniteta progona.

Odredba je u funkciji bržeg, jednostavnijeg i učinkovitijeg provođenja postupka i rezultat je bojazni da, s obzirom na izrazitu heterogenost strukture ovlaštenih tužitelja u postupku prekršajnog progona, oni neće biti učinkoviti u primjeni načela oportuniteta, pa je i tijelima postupka dana mogućnost da u određenoj mjeri povećavaju primjenu ovog načela tamo gdje mu ima mjesta.

Članak 109.e također je u funkciji što bržeg, jednostavnijeg i učinkovitijeg provođenja postupka jer omogućuje da ovlaštenu tužitelj i okrivljenik mogu pregovarati o uvjetima priznavanja krivnje i sporazumijevanju o sankciji i mjerama te potom i sklopiti sporazum o onome o čemu su pregovarali.

Ovom odredbom je prvi put u prekršajnom postupku omogućeno ovlaštenom tužitelju i počinitelju prekršaja da pregovaraju o uvjetima priznavanja krivnje i sporazumijevanju o sankciji i mjerama. Pregovaranje i sporazumijevanje je moguće prije pokrenutog prekršajnog postupka, ali i u tijeku njegova trajanja do donošenja nepravomoćne odluke o prekršaju, a nema ograničenja ni glede vrste počinitelja ni glede vrste ili težine prekršaja. Odustanak od postignutog sporazuma nije moguć nakon što je sporazum potpisan i predan tijelu postupka.

Tijelo postupka ispituje postignuti sporazum i može ga prihvatiti ili odbiti, a odbit će onaj sporazum koji je s obzirom na pravila o izboru vrste i visine sankcije na štetu okrivljenika, ili se njime neće postići svrha kažnjavanja, ili je nezakonit.

3.4. Članak 41. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona

Člankom 41. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona izmijenjen je i dopunjen članak 138. stavak 2. točka 3. Prekršajnog zakona tako da se precizira što se smatra paušalnim iznosom troškova prekršajnog postupka.

Naime, sada se paušalnim iznosom troškova prekršajnog postupka smatra trošak tijela postupka kada vode postupak, prekršajnih sudova i Visokog prekršajnog sud Republike Hrvatske kada odlučuju i o prigovoru odnosno o žalbi tužitelja i okrivljenika ili o žalbi okrivljenika protiv prvostupanjske odluke o

prekršaju kada je donesena odluka kojom je pravomoćno utvrđena prekršajna odgovornost okrivljenika.

Odredba je u funkciji rasterećenja prekršajnih sudova i Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske kroz demotiviranje okrivljenika na podnošenje žalbi s isključivim ciljem odugovlačenja postupka.

3.5. Članak 43. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona

Člankom 43. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona izmijenjen je i dopunjen članak 152. Prekršajnog zakona, koji propisuje postupak izvršenja odluka.

U prekršajnompravnom sustavu, u strukturi pravomoćno izrečenih prekršaj-nopravnih sankcija počiniteljima prekršaja, novčana kazna čini oko 85% svih izrečenih sankcija, pa je stoga samo učinkovita naplata novčane kazne pokazatelj učinkovitosti postupka izvršenja odluka u prekršajnompravnom sustavu. Prema statističkim podacima Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, u zadnjih je nekoliko godina samo 30% uspješno izvršenih pravomoćnih odluka o prekršaju.

Kao posljedica nezadovoljstva takvim stanjem, ovom odredbom unesene su mnoge novosti u sustav izvršavanja i naplate pravomoćno izrečene novčane kazne počinitelju prekršaja:

- a) ako osuđenik u roku za dobrovoljno plaćanje novčane kazne uplati 2/3 izrečene novčane kazne, smatra se da je u cjelini uplatio izrečenu novčanu kaznu. Takav „bonus“ za osuđenike ima cilj motivirati ih za dobrovoljno izvršavanje pravomoćno izrečenih novčanih kazni u roku koji je odlukom o prekršaju određen za plaćanje. S druge strane, dobrovoljno plaćanje novčane kazne u ostavljenom roku za sustav je najučinkovitiji način uspješnog provođenja postupka izvršavanja pravomoćnih odluka o prekršaju, a zasigurno je i najekonomičniji. Treba naznačiti da taj „bonus“ od 2/3 vrijedi samo ako se novčana kazna plati dobrovoljno u roku određenom odlukom o prekršaju. Svakim daljnjim načinom naplate novčana se kazna naplaćuje u punom iznosu izrečenom odlukom o prekršaju;
- b) ako ipak novčana kazna nije dobrovoljno uplaćena u ostavljenom roku, njezina se naplata provodi prije svega ovrhom na novčanim sredstvima osuđenika izdavanjem naloga za ovrhu nadležnom tijelu za to prema posebnom zakonu (prema sada važećem Zakonu o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima¹² to je tijelo FINA), koje ima rok od dvije godine za naplatu. Određivanjem ovrhe prije svega na novčanim sredstvima

¹² Narodne novine, br. 91/10 i 112/12.

- osuđenika i produljenjem roka za takvu ovrhu na dvije godine ima cilj učinkovitu i za sustav najekonomičniju ovrhu;
- c) neuplaćena novčana kazna do 2.000,00 kuna od osuđenika punoljetnih fizičkih osoba naplaćuje se samo ovrhom;
 - d) ako osuđenik fizička osoba nije u ostavljenom roku uplatio novčanu kaznu iznad 2.000,00 kuna, a niti je uspjela njezina naplata ovrhom, novčana kazna se zamjenjuje, prije svega, radom za opće dobro, a samo iznimno zatvorom;
 - e) prema pravnim osobama, fizičkim osobama obrtnicima i fizičkim osobama koje obavljaju drugu samostalnu djelatnost postupak prisilne naplate trajat će najdulje dvije godine (prisilna naplata na novčanim sredstvima), a ako se u tom vremenu ne provede, zatražit će se od Porezne uprave da provede ovrhu na drugoj imovini tih osuđenika.

3.6. Članak 47. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona

Člankom 47. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona uvedena je nova odredba: čl. 171.a, kojoj je cilj pojednostavnjenje i ubrzanje prekršajnih postupaka te povećanje učinkovitosti i ekonomičnosti postupka.

Ovom odredbom propisana je obveza tijela postupka da uvijek pri prvom ispitivanju okrivljenika, prije negoli okrivljenik da svoj iskaz, traži njegovo očitovanje o optužnom prijedlogu i krivnji za prekršaj za koji se tereti. Način okrivljenikova očitovanja o krivnji utječe na sadržaj dokaznog postupka. Ako okrivljenik u cjelini prizna krivnju i počinjeni prekršaj, provodit će se samo oni dokazi koji se odnose na odluku o sankciji i drugim mjerama (oduzimanje imovinske koristi, oduzimanje predmeta, troškovi postupka).

Ovdje je bitno upozoriti i na članak 50. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, kojim je izmijenjen i dopunjen članak 194. Prekršajnog zakona tako da je u situacijama kada tijelo postupka donese odluku o prekršaju prema uvjetima iz članka 171.a pravo žalbe ograničeno samo na žalbenu osnovu o prekršajnoj sankciji i drugim mjerama (o troškovima postupka, oduzimanju imovinske koristi, oduzimanju predmeta, o dosuđenom imovinskoppravnom zahtjevu).

3.7. Članak 56. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona

Člankom 56. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona izmijenjen je članak 239. Prekršajnog zakona, pri čemu se najznačajnija izmjena odnosi na proširenje primjene obveznog prekršajnog naloga. Tako su sada cenzusi propisane novčane kazne za pojedine vrste okrivljenika povećani s 2.000,00 kuna za fizičku osobu na 5.000,00 kuna, s 5.000,00 kuna za fizičku osobu obrtnika i osobu koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću na 10.000,00 kuna i s 10.000,00 kuna za pravnu osobu na 15.000,00 kuna. Za odgovornu osobu u pravnoj osobi zadržan je iznos od 5.000,00 kuna i time je on usklađen s novčanom kaznom za fizičku osobu.

Obvezni prekršajni nalog bio je najdalekosežnija novost koju je uveo Prekršajni zakon i njegovom primjenom efekt racionalizacije i ekonomizacije postupka bio je posebno vidljiv.

Učinjenim izmjenama, povišenjem cenzusa propisane novčane kazne za prekršaje za koje je ovlašten tužitelj obvezan izdati prekršajni nalog, prema načelu razmjernosti, uspostavljena je prihvatljiva korelacija društvenog značaja prekršaja izražena kroz zapriječenu i izrečenu kaznu i resursa koje država angažira za njegovo sankcioniranje.

3.8. Članak 57. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona

Člankom 57. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona izmijenjen je članak 245. Prekršajnog zakona na način da bude dodatna motivacija počinitelju da odmah plati novčanu kaznu, čime bi se rasteretio prekršaj-nopravni sustav, a ujedno bi se i povećala učinkovitost naplate novčanih kazni.

Učinjenim izmjenama propisano je da službena osoba ovlaštenog tužitelja sada može, ako su ispunjeni zakonski uvjeti, na mjestu počinjenja prekršaja naplatiti novčanu kaznu u pola manjem iznosu, a ako je riječ o prekršaju pravne osobe i u njoj odgovorne osobe, moguća je naplata novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja i pravnoj osobi i odgovornoj osobi kada je glede propisanog maksimuma novčane kazne za to ostvaren uvjet samo s obzirom na pravnu osobu.

4. REFORMSKI POTENCIJAL POSTUPOVNIH ODREDBA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA PREKRŠAJNOG ZAKONA

Sve učinjene izmjene postupovnih odredaba Prekršajnog zakona, a naročito one istaknute u ovom radu, sadržavaju značajan reformski kapacitet za smanjenje priljeva predmeta na prekršajne sudove te povećanje stupnja naplate izrečenih novčanih kazni odnosno ukupne izvršivosti prekršajnih odluka, a to su glavni ciljevi ove reforme prekršajnog sustava.

Uvođenje načela oportuniteta i njegova primjena u obliku odluke da određeni prekršajni predmet nije takvog značenja da zavređuje prekršajno procesuiranje na sudu zasigurno dovodi do određenog rasterećenja prekršajnog sustava i omogućavanja da se on kvalitetnije bavi „važnijim“ predmetima. Efektu racionalizacije i ekonomizacije postupka značajno će doprinijeti i uvedena mogućnost pregovaranja ovlaštenog tužitelja i okrivljenika o uvjetima priznavanja krivnje i sporazumijevanju o sankciji i mjerama, kao i izmjena Zakona kojom je proširena primjena obveznog prekršajnog naloga povećanjem cenzusa propisane novčane kazne.

Također, novine kojima se počinitelje prekršaja nastoji motivirati da dobrovoljno, odmah na mjestu počinjenja prekršaja odnosno u paricijskom roku određenom odlukom o prekršaju, plate novčanu kaznu za počinjeni prekršaj značajan je „ustupak“ države radi rasterećenja prekršajnog sustava, a ujedno i povećanja učinkovitost naplate novčanih kazni.

Bez ikakve sumnje, sadašnja normativna razina procesnih instituta prekršajnog postupka dostatan je normativni okvir za učinkovit i ekonomičan prekršajni sustav. No, pozitivne rezultate moguće je postići samo ako će svi koji sudjeluju u postupku procesuiranja počinitelja prekršaja, od ovlaštenih tužitelja do tijela postupka, na pravilan način shvatiti i koristiti svoja prava i obveze koje za njih proizlaze iz učinjenih izmjena.

Bojazan koja se nužno nameće već na početku primjene postupovnih novosti, a posljedica je aktualnog društvenog konteksta i loše percepcije pravosuđa, koja uključuje i sumnje na korupciju, odnosi se na pitanje dostatnosti ugrađenih jamstvenih mehanizama protiv mogućih zlouporaba novih postupovnih instituta, naročito instituta oportuniteta progona od strane ovlaštenih tužitelja.

Razdoblje koje slijedi pokazat će razumijevanje/nerazumijevanje u praksi glede primjene novosti u postupovnom dijelu Prekršajnog zakona. U svakom slučaju, neće trebati puno vremena za ocjenu jesu li novosti u postupovnom dijelu Prekršajnog zakona u praksi ostvarile očekivane rezultate.

Summary

NEW SOLUTIONS CONCERNING THE PROCEDURAL PROVISIONS OF THE MISDEMEANOUR ACT

The need to adopt an Act on Amendments to the Misdemeanour Act has been raised due to the observed difficulties in implementing the Misdemeanour Act. Some of the reasons for the adoption of the Act on Amendments to the Misdemeanour Act include the need to halt the new negative trend of a greater inflow of cases entering the misdemeanour system, to increase the efficiency of the execution of misdemeanour decisions, and to align the substantive provisions of the Misdemeanour Act with the general part of the new Criminal Code. Since the Act on Amendments to the Misdemeanour Act came into effect on 1 June 2013, no referential data have yet been collected at a statistical level to draw conclusions on the success or failure of the introduced amendments. Nevertheless, all the amendments of the procedural provisions of the Misdemeanour Act, and especially those highlighted in this paper, include a significant reform potential to reduce the inflow of cases into misdemeanour courts and to increase the degree of enforcement of the imposed fines, as well as to increase the total rate of execution of misdemeanour decisions, and these are the main goals of this reform of the misdemeanour system. The paper mentions only those new procedural solutions that are expected to produce the most effective results in meeting the set goals of the reform of the misdemeanour law system. The coming period will show whether or not understanding is reached in practice for the application of these new solutions integrated in the procedural part of the Misdemeanour Act.