

ŽELJKO MARKOV*

Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona

Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (u nastavku ZID), objavljen je u Narodnim novinama broj 110/15. Stupio je na snagu 13. 10. 2015. godine. U Zakonu su najznačajnije sljedeće izmjene i dopune:

Članak 1. ZID-a – nezastarijevanje odluke o oduzimanju imovinske koristi

U članku 14.b propisano je nezastarijevanje oduzimanja imovinske koristi koja je ostvarena počinjenjem djela prekršaja. Imovinska korist je ona korist koja je ostvarena počinjenjem kažnjive radnje (kaznenog djela ili prekršaja), jer se njezino zakonito porijeklo ne može utvrditi. Institut nezastarijevanja oduzimanja imovinske koristi pravilno je propisan, uz napomenu da se u prekršajnom postupku iznimno primjenjuje za razliku od kaznenog postupka.

Članak 2. ZID-a – produljeno i trajno djelo prekršaja

U članku 16. propisan je drugi stavak kojim je određeno računanje početka roka kod produljenih i trajnih prekršaja. Za produljeno djelo prekršaja – članak 39. stavak 3. propisano je da je prekršaj počinjen danom posljednje radnje. Kod trajnih djela prekršaja, koje se i dalje ostvaruje sve dok traje protupravno stanje ostvareno prvom radnjom počinjenja, početak se računa od dana prestanka radnje.

Članak 3. ZID-a. – financijsko izvješće

U članku 33. izmijenjen je stavak 9. U njemu je propisano da se poduzetniku za najteže prekršaje može izreći novčana kazna u postotku od 1% do 10% njegovog prihoda ostvarenog u godini počinjenja, utvrđenog financijskim izvješćima za tu godinu. Ako nema izvješća za tu godinu, za izricanje novčane kazne uzimaju se posljednja službena izvješća.

Manjkavost ove odredbe jest što se za razliku od ranijeg propisa, posebice dva puta spominje posebni zakon, kako za određivanje najtežih prekršaja tako i za određivanje ukupnog prihoda poduzetnika. Također je veliki nedostatak što nisu propisani rokovi za donošenje navedenih zakona, jer su u sudskoj praksi iznimno rijetko poduzetnicima izricane novčane kazne za najteža djela prekršaja.

* mr. sc. Željko Markov, sudac u mirovini Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske u Zagrebu.

Članak 4. ZID-a – neovisni regulator

Iza članka 33. dodan je novi članak 33.a i u trećem stavku određen je pojam poduzetnika pod kojim se razumijeva "svaka pravna ili fizička osoba koja se bavi gospodarskom djelatnošću bez obzira na pravni status i način na koji se financira."

U prvom stavku ovog članka za poduzetnika koji je ostvario korist ili spriječio gubitak, ne vrijede ograničenja za novčane kazne iz članka 33. stavka 1. do 6.

Odredbom drugog stavka propisano je da je ovlašteni tužitelj pravna osoba s javnim ovlastima – članak 109. stavak 1. točka 3., kojoj je posebnim zakonom utvrđen status neovisnog regulatora za odgovornu osobu u pravnoj osobi ili drugu fizičku osobu. Ovlašteni tužitelj može propisati i izreći novčanu kaznu do 40.000.000. kuna. Također i u ovome slučaju ne vrijede ograničenja za novčane kazne iz članka 33. stavka 1. do 6.

U praksi prilikom primjene ovih odredbi nastaju poteškoće zbog neodređivanja prava i ovlasti neovisnog regulatora te nepozivanja na posebni zakon, odnosno određivanje roka u kojem se mora donijeti.

Pojam regulatora trebalo je odrediti ili zamijeniti drugim nazivom. Regulator (lat.) jest uređaj koji određuje ili mijenja djelovanje nekog činitelja, primjerice struje, napona tlaka brzine i drugo.

U obrazloženju Konačnog prijedlog izmjena i dopuna, navedeno je da se u procesu pravne stečevine EU, u pravnom sustavu RH, pojavljuju novi subjekti – pravne osobe s javnim ovlastima kojim se posebnim zakonima uređuje status neovisnog regulatora tzv. regulatorne agencije. Te agencije imaju ovlast nadzora i reguliranja odnosa nad gospodarskim subjektima i fizičkim osobama u različitim područjima financijskih usluga, poštanskih usluga, elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, željezničkih usluga i energetskeg sektora.

Zbog ispunjavanja zahtjeva sadržanih u propisima EU, postavlja se pitanje primjene "administrativnih mjera i sankcija" u slučaju kršenja nacionalnih propisa, kojim su transponirani propisi EU u pravni sustav RH. U vezi s navedenim postoji dilema: a) može li se rezultat postići prilagodbom prekršajnog sustava ili b) neovisnim regulatornim agencijama, posebnim zakonima dodijeliti ovlast da sami propisuju i u posebnom postupku izriču tzv. administrativno-kaznene sankcije i javno ih objavljuju, kako to traže određene direktive i uredbe EU. Međutim prevladavajuće je mišljenje da propisivanje i izricanje administrativno-kaznenih sankcija nije potpuno u suglasju s Ustavom RH, jer ima elemente donošenja pravila koji isključivo pripadaju zakonodavnoj vlasti i elemente sankcioniranja što isključivo pripada sudskoj vlasti.

Status neovisnog regulatora propisan je u novim dodatnim staccima članka 54. stavka 7., članka 55. stavka 5. i članka 94. stavka 5. Po tim noveliranim odredbama, neovisni regulator okrivljeniku, odgovornoj osobi u pravnoj osobi i pravnoj osobi, može trajno izreći zaštitnu mjeru iz članka 51. stavka 1.

U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama, navedeno je da su dopune propisane na traženje direktive i uredbe EU; Direktiva 2014/65 Europskoga parlamenta i Vijeća od 15. 5. 2014.

Članak 5. ZID-a – ublažavanje kazne

U članku 37. stavak 3. dodana je nova točka 3. i stavak 4. kojim je propisano ublažavanje novčane kazne do polovice kazne i sporazumijevanje tužitelja i okrivljenika o izricanju

blaže kazne u zakonskim okvirima.

Članak 6. ZID-a – zabrana posjećivanja

U članku 50. stavku 1. dodana je nova točka 7. kojom je propisana nova zaštitna mjera "zabrana posjećivanja određenog mjesta ili područja". Ova posebna zaštitna mjera pravilno je propisana, jer je nedvojbeno da sankcija sama za sebe ne može ostvariti svrhu suzbijanja kažnjivih djela (kaznenih djela i prekršaja).

U novom članku 58.a (čl. 9. ZID-a), iza naslova Zabrana posjećivanja određenog mjesta ili područja, propisani su uvjeti izricanja, rokovi trajanja i razlozi opozivanja uvjetne osude uz koju je izrečena zaštitna mjera – članak 46. stavak 4.

Članak 10. ZID-a – samostalna odgovornost

U članku 60. iza stavka 3. dodan je četvrti stavak u kojem je za razliku od korelacije odgovornosti pravne osobe, koja se isključivo temeljila na utvrđenoj odgovornosti odgovorne osobe u pravnoj osobi, sada propisana samostalna odgovornost bilo pravne osobe bilo odgovorne osobe pod sljedećim uvjetima: a) da je propisana odgovornost pravne osobe i njene odgovorne osobe, b) da ovlaštenu tužitelj pokrene postupak samo protiv pravne osobe ili odgovorne osobe, c) da sud utvrdi odgovornost odgovorne osobe i d) da sud može utvrditi odgovornost samo pravne osobe odnosno odgovorne osobe.

Članak 12. ZID-a – troškovi tumača

U članku 87. dodan je novi stavak 7. po kojem troškovi prevođenja i tumača padaju na teret proračuna, što je u skladu s Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Članak 13. – isključiva nadležnost

Vezano za neovisnog regulatora najznačajnija dopuna propisana u članku 94. stavku 5. odnosi se na isključivu nadležnost Prekršajnog suda u Zagrebu. Ova odredba je dvojbena, počevši od troškova okrivljenika pa dalje. Ako se polazi od činjenice da Prekršajni sud u Zagrebu ima brojne suce raspoređene po odjelima za određena prekršajna djela, nije li svrhovitije da se odredi mjesna nadležnost prekršajnih sudova i u Osijeku, Rijeci i Splitu. U navedenim sudovima suci su također raspoređeni po odjelima.

U obrazloženju Konačnog prijedloga za izmjene i dopune, navedeno je da se radi o prekršajima iznimno složene naravi. Smatra se da treba provesti specijalizaciju sudaca za suđenje u ovim postupcima i da za to Prekršajni sud u Zagrebu ima kadrovskih potencijala. Postavlja se pitanje treba li specijalizirati i suce Visokog prekršajnog suda koji odlučuju o žalbama protiv prvostupanjskih presuda koje su izrekli suci specijalisti. Iz navedenog proizlazi da suci s manje stručnog znanja odlučuju o presudama specijaliziranog suca za određena djela prekršaja.

Članak 15., članak 16. i članak 26. ZID-a – elektronički oblik

U članku 117. dodan je novi peti stavak, a iza članka 119. dodan je novi deveti stavak kojim je određeno da se pismena u vezi s prekršajnim postupkom i sastavljanjem zapisnika na mjestu počinjenja prekršaja, mogu sastaviti u elektroničkom obliku, pod uvjetom da se nakon potpisa počinitelja djela prekršaja zapisnik elektronički zaključava i onemogućuje naknadna izmjena.

Identična je situacija propisana u novom petom stavku članku 247. za izdavanje prekršajnog naloga na mjestu počinjenja djela prekršaja.

Članak 17. ZID-a – poziv okrivljeniku

U članku 128. izmijenjen je treći stavak i dodani su novi stavci 4., 5. i 6. u kojima je propisan sadržaj poziva određen u stavku 2. istog članka. Kada je postupak pokrenut podnošenjem optužnog prijedloga ili izdavanjem prekršajnog naloga ili obaveznog prekršajnog naloga, sadržaj prvog poziva okrivljeniku propisan je u odredbi drugog stavka članka 128.

Članak 18. ZID-a – odbijanje utvrđivanja opojnih sredstava u organizmu

U članku 137. u prvom stavku dodane su riječi "ili osobi koja pokazuje znakove utjecaja opojnih sredstava a odbije se podvrgnuti utvrđivanju prisutnosti opojnih sredstava u organizmu". Ova dopuna je nepotrebna. Prvo, odbijanje podvrgavanju utvrđivanja prisutnosti opojnih sredstava (alkohola i droga) propisano je kao posebno djelo prekršaja – članak 181. stavak 8. i članak 282. stavak 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama. Za ova djela prekršaja zapriječene su novčane kazne u rasponu od 5.000. do 15.000. kuna, odnosno kazna zatvora u trajanju do 60 dana. Također u članku 282. stavak 8. Zakona o sigurnosti prometa propisano je smještanje osobe u posebnu prostoriju u trajanju od 12 sati radi prestanka djelovanja opojnih sredstava te premještanje vozila.

U obrazloženju konačnog Prijedloga za izmjene i dopune zakona, navedeno je da je odbijanje podvrgavanju utvrđivanja prisutnosti opojnih sredstava propisano zato što ne postoje uvjeti za uhićenje. Ova novela je suvišna. Prvo, detaljno je normirana u Zakonu o sigurnosti prometa na cestama. Drugo, odbijanje se nikako ne može podvesti pod osnove za određivanje uhićenja ili zadržavanja propisanih u članku 134. i članku 135.

Članak 19. i članak 20. ZID-a – troškovi uništenja oduzetih predmeta

U članku 138. u stavku 1. dodane su riječi "te izdaci za uništenje oduzetih predmeta prekršaja". Ova dopuna propisana je zato što su troškovi uništenja predmeta prekršaja padali na teret sudova. Zbog toga okrivljenik, koji je pravomoćnom presudom proglašen krivim za djelo prekršaja zbog kojeg su predmeti oduzeti, treba podmiriti troškove njihovog uništenja.

U članku 139. iza šestog stavka dodani su novi stavci 7. i 8. kojim je propisano da sud može odrediti da troškove uništenja oduzetih predmeta prekršaja snosi okrivljenik u skladu s člankom 76.a i u tijeku postupka i nakon pravomoćnog okončanja postupka. Ako nedostaju podaci o visini troškova uništenja predmeta prekršaja, sud će odlučiti posebnim rješenjem, pod uvjetom da se podaci o visini troškova dostave sudu u roku od godine dana od pravomoćnosti odluke o prekršaju.

Prilikom odlučivanja o troškovima uništenja predmeta prekršaja, sud mora voditi računa o odredbi šestog stavka članka 139. po kojoj se okrivljenika može djelomično ili u cijelosti osloboditi naknade troškova postupka.

Članak 21. ZID-a – troškovi postupka

U članku 140. izmijenjen je prvi i drugi stavak tako da se u oslobađajućoj presudi članka 182. i odbijajućoj presudi članku 181. odlučuje o troškovima postupka.

U ovim slučajevima troškovi postupka iz članka 138. stavka 2. točke 2. do 4. padaju na teret proračunskih sredstava. Putni troškovi okrivljenika i izdaci za branitelja okrivljenika – članak 138. stavak 2. točka 5. i 7. padaju na teret proračunskih sredstava samo u slučajevima da je donesena oslobađajuća presuda zbog razloga iz prve i treće točke članka 182., tj. da djelo nije prekršaj i da nije dokazano počinjenje djela prekršaja.

Valja napomenuti da se izmijenjeni drugi stavak članka 140. uopće ne razlikuje od prethodne odredbe.

Članak 22. ZID-a – pravo na branitelja

U drugom stavku članka 172. prva rečenica je izmijenjena tako da je sudac dužan upozoriti okrivljenika o pravu na branitelja: a) kada se prvi put ispituje zbog prekršaja za kojeg je alternativno propisana zatvorska kazna i b) kada je uhićen – članak 134. Svrha je ove novele garancija prava okrivljenika na obranu, jer se može očekivati izricanje najteže kazne za okrivljenika oduzimanjem slobode. Nepoštovanje ove odredbe predstavlja bitnu povredu odredaba prekršajnog postupka – članak 195. stavak 2.

Članak 23. ZID-a – objava odluka

U članku 183. dodani su novi stavci 5. i 6. po kojim je propisano da pravna osoba s javnim ovlastima kojoj je utvrđen status neovisnog regulatora, na svojim internetskim stranicama može objaviti nepravomoćnu presudu, podnesene redovite pravne lijekove i ishod postupka. Posebnim zakonom može se odrediti kada se identitet počinitelja neće objaviti. Ova izmjena je unesena na traženje direktive i uredbe EU. Direktiva 2011/6/EU.

Odredbom šestog stavka propisano je da se u slučaju kad nepravomoćna odluka o prekršaju nije uredno uručena okrivljeniku, a nastupila je zastara prekršajnog progona, donosi rješenje o obustavi prekršajnog postupka.

Članak 24. ZID-a – ispravak odluka o prekršaju

Odredbe članka 186. potpuno su izmijenjene. Najznačajnije je da se nakon pravomoćnosti rješenja o ispravku izrađuje novi prijepis odluke o prekršaju i ispod naziva odluke s ispravicima naznačit će se "ispravak".

Protiv rješenja o ispravku nepravomoćne odluke žalba nije dopuštena, dok je protiv rješenja o ispravku pravomoćne odluke žalba dopuštena.

Rokovi za žalbu protiv nepravomoćne odluke i drugih odluka teku od dana dostave tih odluka.

Članak 25. ZID-a – žalba protiv rješenja

U članku 211. ZID-a izmijenjeni su stavci 2. i 3. tako da je propisano odbacivanje žalbe zbog nepotpunosti te da će žalbeni sud po službenoj dužnosti pobijano rješenje preinačiti ili ukinuti.

Najznačajnija novina propisana je u trećem stavku o supsidijarnoj primjeni odredbi o žalbi protiv prekršajnih odluka te o dužnosti žalbenog suda da po službenoj dužnosti ispituje zakonsku osnovanost za donošenje pobijanog rješenja i nadležnost ovlaštenog tijela. Važno je podsjetiti da o žalbama protiv rješenja uvijek treba primjenjivati na odgovarajući način odredbe o žalbenom postupku protiv prvostupajskih odluka.

Radi jasnoće u četvrtom stavku propisano je da protiv rješenja Visokog prekršajnog suda nije dopuštena žalba.

Članak 27. i 29. ZID-a – obavijest o prekršaju počinjenog na mjestu događaja

Iza članka 234. propisan je članak 234.a, iznad kojeg je dodan naslov Obavijest počinitelju prekršaja na mjestu počinjenja prekršaja. Odredbama tog članka propisana je mogućnost sastavljanja obavijesti u elektroničkom obliku te sadržaj obavijesti – stavak 2., elektroničko zaključavanje i onemogućavanje naknadne izmjene obavijesti – stavak 3. i potpisivanje obavijesti – stavak 4.

Identična je situacija propisana novim šestim stavkom članak 239. kada ovlašteni tuži-

telj počinitelju izdaje obavijest propisanu u članku 234.a.

Članak 28. i 30. ZID-a – odricanje od prava na podnošenje prigovora

U članku 235. dodani su stavci 5. i 6., a u članku 241. dodani su stavci 4. i 5. U noveliranim člancima oba su stavka potpuno jednaka. U njima propisana je presumpcija odricanja od podnošenja prigovora protiv prekršajnog naloga ili obaveznoga prekršajnog naloga: a) pod uvjetom plaćanja novčane kazne prije podnošenja prigovora, b) pod uvjetom plaćanja novčane kazne nakon podnesenog prigovora i c) pod uvjetom da je uputom o pravu na prigovor okrivljenik na to upozoren.

U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama navedeno je da je ovaj pravni institut propisan radi pojednostavljenja i povećanja efikasnosti prekršajnog postupka. Međutim u članku 542. stavku 2. ZKP-a, propisano je da se plaćanje novčane kazne prije isteka roka za prigovor protiv kaznenog naloga (čije odredbe su slične prekršajnim nalozima) ne smatra odricanjem prava na prigovor.

Bez izričite upute o tome da se je okrivljenik plaćanjem novčane kazne odrekao, odnosno odustao od podnesenog prigovora, nema mjestu odbacivanja podnesenog prigovora ako je on podnesen u zakonskom roku.

U članku 32. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona propisano je da Zakon stupa na snagu osmog dana od objave u Narodnim novinama.

Kako nije predviđeno utvrđivanje i objavljivanje pročišćenog teksta Prekršajnog zakona koji se učestalo mijenja i dopunjava, može se zaključiti da uskoro slijede nove izmjene i dopune.

Engl: The Law Amending the Misdemeanour Act