

Sanja Gospočić*
Mihovil Klapšić**

PREKRŠAJNI POSTUPAK PRED TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE

Autori u radu analiziraju posebnosti prekršajnog postupka pred prvostupanjskim tijelima državne uprave koja vode prekršajni postupak, naročito u sferi financijskih prekršaja. Stoga je naročito razrađena nadležnost i sastav tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak, pokretanje i vođenje prekršajnog postupka s mjerama koje osiguravaju uspješno vođenje prekršajnog postupka te izricanje prekršajnih sankcija, uz prikaz osnovnih načela kojih se tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak moraju pridržavati tijekom vođenja prekršajnog postupka. Posebna pozornost posvećena je načelu ne bis in idem s obzirom na to da je značajna sudska praksa Europskog suda za ljudska prava izgrađena upravo na odlukama tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak vezanim uz financijske prekršaje. Jednako tako, autori iznose svoje stavove o zakonskom rješenju skraćivanja zastarnih rokova za financijske prekršaje te daju osvrt na proširenje nadležnosti prvostupanjskih sudova temeljem koje odlučuju kao drugostupajnsko tijelo o nekim odlukama tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak. Uz to se analiziraju najčešće nepravilnosti u radu tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak, a koje su uočene tijekom žalbenog postupka pred Vijećem za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske.

1. UVODNO: DEFINIRANJE ULOGE TIJELA DRŽAVNE UPRAVE KOJA VODE PREKRŠAJNI POSTUPAK U PREKRŠAJNOM SUSTAVU

Razna upravna tijela već dugi niz godina vode prekršajne postupke temeljem ovlaštenja iz posebnih zakona, pri čemu je u prošlosti kontrola zakonitosti odluka prvostupanjskih tijela bila u isključivoj nadležnosti drugostupanjskih

* Sanja Gospočić, sutkinja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

** Mihovil Klapšić, sudac Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

komisija ili vijeća, što je također bilo propisano posebnim propisima. Iako su i prvostupanjska i drugostupanjska upravna tijela tijekom prekršajnog postupka primjenjivala odredbe tada važećih propisa koji su uređivali vođenje prekršajnog postupka, tek stupanjem na snagu Zakona o prekršajima od 1. listopada 2002. godine Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske postao je stvarno nadležan za odlučivanje povodom žalbi na odluke prvostupanjskih tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak. Takvo zakonsko rješenje utemeljeno je na članku 19. Ustava RH, kojim je propisano da se jamči sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Kako prvostupanjska tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak nisu dio sudbene vlasti Republike Hrvatske, to je s obzirom na specifičnost organizacijskog ustroja upravnih tijela s jedne strane i nastojanja zakonodavca da se maksimalno osigura provedba osnovnih načela prekršajnog postupka s druge strane bilo nužno zakonski regulirati posebnosti njihova postupanja tijekom vođenja prekršajnog postupka.

2. NADLEŽNOST I SASTAV TIJELA DRŽAVNE UPRAVE KOJA VODE PREKRŠAJNI POSTUPAK

Prekršajni zakon člankom 93. stavkom 1. propisao je mogućnost da u prekršajnim predmetima, uz prekršajne sudove, prvostupanjski prekršajni postupak vode i tijela državne uprave, pri čemu njihova stvarna nadležnost mora biti propisana posebnim zakonom. Navedenim člankom isključena je istovremeno mogućnost da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak vode prekršajni postupak protiv maloljetnika te da vode postupak po prigovoru protiv obaveznog prekršajnog naloga. Člankom 96. Prekršajnog zakona propisano je općenito da su tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak nadležna odlučivati u prvom stupnju o prekršajima kada je to propisano posebnim zakonom, odlučivati o zahtjevima za obnovu postupka, i to u predmetima iz svoje nadležnosti i protiv pravomoćnih prekršajnih naloga u predmetima za koje je za vođenje prekršajnog postupka propisano prvostupanjsko odlučivanje tog tijela državne uprave te obavljati i druge poslove propisane zakonom. Stvarna nadležnost za vođenje prekršajnog postupka u prvom stupnju zasniva se dakle na posebnim propisima, pa je tako člankom 4. stavkom 5. točkom 14. Zakona o Poreznoj upravi¹ propisano da Porezna uprava vodi prvostupanjski prekršajni postupak zbog povreda poreznih propisa i propisa o plaćanju doprinosa. Člankom 12. stavkom 1. točkom 15. Zakona o carinskoj službi² propisano je da Područni carinski uredi vode prekršajni postupak u prvom stupnju kada je

¹ Zakon o Poreznoj upravi (Narodne novine 148/13 i 141/14).

² Zakon o carinskoj službi (Narodne novine 68/13 i 30/14).

provedba prekršajnog postupka stavljena u djelokrug rada Carinske uprave, dok je člankom 3. stavkom 4. Zakona o Financijskom inspektoratu Republike Hrvatske³ propisano da Financijski inspektorat vodi u prvom stupnju prekršajni postupak za prekršaje propisane Zakonom o Financijskom inspektoratu Republike Hrvatske, zakonima kojima se uređuje sprječavanje pranja novca i financiranje terorizma, devizno poslovanje te pružanje usluga platnog prometa i prijenosa novca. Člankom 206. stavkom 2. Općeg poreznog zakona⁴ detaljnije je određeno da prekršajni postupak u prvom stupnju vodi i rješenje o prekršaju donosi ovlaštenu službenik nadležnog poreznog tijela. Takvo rješenje napustio je Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, kojim je izmijenjen članak 206. Općeg poreznog zakona, te je njime sada propisano da prvostupanjski postupak vodi i rješenje o prekršaju donosi vijeće za prekršajni postupak te da vijeće može ovlastiti jednog od članova vijeća za vođenje prekršajnog postupka, osim donošenja odluke o prekršaju. Navedenom odredbom Opći porezni zakon sada se približio mjerodavnim odredbama Zakona o carinskoj službi i Zakona o Financijskom inspektoratu Republike Hrvatske, kojima je od samog početka bilo propisano da prekršajni postupak vodi i rješenje o prekršaju donosi vijeće u sastavu od predsjednika i dva člana, koji mogu ovlastiti jednog od njih za vođenje prekršajnog postupka do donošenja odluke o prekršaju.

Podloga ovakvu normiranju posebnih zakona jest članak 189. stavak 1. Prekršajnog zakona,⁵ prema kojem u tijelu državne uprave prekršajni postupak provodi, odluku o prekršaju i druge odluke donosi voditelj postupka pojedinac, osim ako zakonom nije određeno da postupak provodi vijeće. S obzirom na to da su sada svi naprijed navedeni posebni zakoni propisali da prekršajni postupak vodi i odluku o prekršaju donosi vijeće, koje može ovlastiti člana vijeća za vođenje postupka i donošenje odluka tijekom postupka, osim donošenja odluke o prekršaju, sada više nijedan prekršajni postupak za prekršaje iz područja financija, za čije vođenje je propisana stvarna nadležnost tijela državne uprave, a koji je pokrenut nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona (Narodne novine 73/13), što se tiče Porezne uprave, ne može i ne smije voditi pojedinac kao voditelj postupka.

Člankom 189. stavkom 3. Prekršajnog zakona nadalje je propisano da se za voditelja postupka i predsjednika vijeća može imenovati osoba koja je diplomirani pravnik s položenim pravosudnim ispitom, pri čemu navedena odredba nije jasno napisana, jer bi njezino nomotehničko tumačenje moglo dovesti do pogrešnog zaključka da predsjednik vijeća, odnosno voditelj postupka, može,

³ Zakon o Financijskom inspektoratu Republike Hrvatske (Narodne novine 85/08, 55/11 i 25/12).

⁴ Opći porezni zakon (Narodne novine 147/08, 18/11, 78/12, 136/12, 73/13 i 26/15).

⁵ Prekršajni zakon (Narodne novine 107/07, 39/13 i 157/13).

ali i ne mora, biti diplomirani pravnik s položenim pravosudnim ispitom. Međutim, imajući u vidu članak 95. stavak 6. ranijeg Zakona o prekršajima,⁶ kojim je bilo jasno propisano da se za voditelja prekršajnog postupka i predsjednika vijeća u upravnom tijelu može imenovati samo službenik koji je diplomirani pravnik s položenim pravosudnim ispitom i potrebnim iskustvom, a koja je odredba poslije doživjela i znatne izmjene, od nužnosti da svi članovi i predsjednik vijeća imaju položen pravosudni ispit do kasnijeg ponovnog brisanja nužnosti da svi članovi vijeća imaju položen pravosudni ispit, bilo bi jednostavno neozbiljno smatrati da ova odredba Prekršajnog zakona znači išta drugo osim da predsjednik vijeća, odnosno voditelj postupka, mora biti diplomirani pravnik s položenim pravosudnim ispitom. Vijeće za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH smatra da je na taj način ostvareno makar formalno jamstvo zakonitosti vođenja prekršajnih postupaka za financijske prekršaje koji su u smislu članka 33. stavka 7. Prekršajnog zakona svrstani u red najtežih prekršaja za koje se mogu izricati i za koje se izriču najviše novčane kazne u sferi prekršajnog kažnjavanja, pa stoga više neće biti potrebno restriktivno tumačenje odredaba Prekršajnog zakona isključivo iz pragmatičnih razloga.⁷ Vijeće za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH tijekom žalbenog postupka vrlo često uočava kršenja naprijed navedenih odredaba zakona, a naročito u pogledu nedostatka valjanog ovlaštenja članu vijeća za vođenje prekršajnog postupka, no kako na navedene povrede ne pazi po službenoj dužnosti, a žalitelji u pravilu ne upozoravaju na takvu povredu, to Vijeće za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH, u smislu članka 202. stavka 1. Prekršajnog zakona, nije ovlašteno konstatirati ostvarenje bitne povrede odredbe prekršajnog postupka iz članka 195. stavka 1. točke 1. Prekršajnog zakona. (FPŽ-905/06 od 25. kolovoza 2010.) Uz to, primjećuje se da uslijed nedoreče-

⁶ Zakon o prekršajima (Narodne novine 88/02, 122/02, 187/03, 105/04 i 127/04).

⁷ U situaciji kada je člankom 95. stavkom 6. Zakona o prekršajima (Narodne novine 88/02) bilo propisano da se za voditelja prekršajnog postupka, predsjednika i članove vijeća u upravnom tijelu može imenovati samo službenik koji je diplomirani pravnik s položenim pravosudnim ispitom i potrebnim iskustvom, u tijelima državne uprave koja vode prekršajni postupak odmah se pojavio problem oko dostatnosti broja osoba koje imaju položen pravosudni ispit, pa je isključivo iz tog razloga pragmatičnosti ubrzo izmijenjena ta odredba Zakona (Narodne novine 122/02) na način da je brisano da bi članovi vijeća trebali biti diplomirani pravnici s položenim pravosudnim ispitom. Prekršajni zakon, za razliku od Zakona o prekršajima, u članku 189. stavku 3. propisuje nomotehnički drugačije, odnosno da se za voditelja postupka i predsjednika vijeća može imenovati osoba koja je diplomirani pravnik s položenim pravosudnim ispitom, pa kako je u navedenoj odredbi Prekršajnog zakona izostala riječ „samo“, to postoji mogućnost tumačenja te odredbe da voditelj postupka i predsjednik vijeća mogu, ali i ne moraju, biti diplomirani pravnici s položenim pravosudnim ispitom, čime bi se osobe koje unutar tijela državne uprave vode prekršajni postupak dodatno udaljile od formalnih pretpostavaka koje se traže za imenovanje sudaca prekršajnih sudova, koji u pravilu vode prekršajni postupak.

nosti zakona, a najčešće zbog neusklađenosti različitih zakona koji propisuju nadzor nad provođenjem tih propisa, dolazi do prijedora oko stvarne nadležnosti između sudova i tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak (npr. Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima⁸).

3. POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA

Prekršajnim zakonom, i to člankom 187., propisano je da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak u pravilu isti vode prema postupovnim odredbama Prekršajnog zakona koje se odnose na prekršajne sudove. Člankom 188. propisana je znatna razlika u odnosu na prekršajni postupak koji vode tijela državne uprave od onog koji vodi sud, a razlika se svodi na činjenicu da prekršajni sudovi vode prekršajne postupak isključivo na temelju optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja, dok tijela državne uprave prekršajni postupak mogu voditi i po službenoj dužnosti i na temelju optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja.

Kroz žalbeni postupak moguće je zaključiti da Porezna uprava i Carinska uprava u pravilu prekršajni postupak vode po službenoj dužnosti, dok Financijski inspektorat u pravilu vodi prekršajni postupak na temelju optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja, a što je i propisano člankom 28. stavkom 2. Zakona o Financijskom inspektoratu Republike Hrvatske. Primjer vođenja postupka po službenoj dužnosti (*ex officio*) imamo kada ovlašteni djelatnici Carinske ispostave ili ovlašteni djelatnici Porezne uprave uoče počinjenje nekog prekršaja te se temeljem njihova opažanja pokreće prekršajni postupak pred tijelom državne uprave koje vodi prekršajni postupak. Vođenjem prekršajnog postupka po službenoj dužnosti smatra se i situacija kada policija podnese prekršajnu prijavu ili obavijest o počinjenom prekršaju tijelu državne uprave koje vodi prekršajni postupak. Takve obavijesti i prijave policije o počinjenom prekršaju, koje, iako u pravilu imaju sadržaj optužnog prijedloga, to formalno nisu, najčešće iz razloga što policija nije ovlaštena za nadzor nad provođenjem zakona u kojem je propisan prekršaj koji je uočen tijekom vršenja redovitih poslova policije.

⁸ Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (Narodne novine 91/10 i 112/12) ne sadrži odredbe o tome tko vodi prekršajni postupak za prekršaje propisane tim zakonom, uslijed čega bi, prema ustaljenom pravilu za vođenje prekršajnog postupka, bio stvarno nadležan prekršajni sud, no kako prema Zakonu o Financijskom inspektoratu RH Vijeće za prekršaje Financijskog inspektorata vodi prekršajni postupak za prekršaje propisane zakonima kojima se uređuje pružanje usluga platnog prometa, to bi u smislu navedenog i činjenice da je upravo u Zakonu o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima sadržan kontinuitet prekršaja iz Zakona o platnom prometu u zemlji (Narodne novine 117/01), u odnosu na koje je prekršajni postupak vodio Financijski inspektorat, isključivo bi Financijski inspektorat bio nadležan za vođenje prekršajnog postupka u odnosu na prekršaje iz Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima.

Tako je npr. nadzor nad provođenjem Zakona o trošarinama⁹ u nadležnosti Carinske uprave, pa ukoliko djelatnik policije zatekne neku osobu u posjedu duhanskih proizvoda bez nadzornih markica Ministarstva financija RH, ne može protiv takve osobe podnijeti optužni prijedlog, nego obavijest ili prijavu o počinjenom prekršaju, i to ili Vijeću za prekršaje nadležne carinarnice, koja će prekršajni postupak pokrenuti po službenoj dužnosti, ili Odjelu za nadzor carinarnice, koji može provesti još neke radnje u okviru svoje nadležnosti (npr. prikupljanje dokaza) i koji će nakon toga podnijeti optužni prijedlog Vijeću za prekršaje nadležne carinarnice ili nadležnom državnom odvjetništvu, koje je uvijek ovlašteno podnijeti optužni prijedlog carinarnici. Stoga tijelo državne uprave koje je posebnim zakonom ovlašteno neposredno provoditi ili nadzirati provođenje propisa kojim je predviđen prekršaj ovlašteno je za prekršaj iz tog propisa podnijeti optužni prijedlog, a ukoliko to ono ne učini, optužni prijedlog može podnijeti tijelo državne uprave višeg stupnja koje nadzire provođenje istog propisa o prekršaju (članak 111. Prekršajnog zakona). Državni odvjetnik ovlašten je podnijeti optužni prijedlog za sve prekršaje te time inicirati pokretanje prekršajnog postupka kako pred prekršajnim sudovima tako i pred tijelima državne uprave koja vode prekršajni postupak (članak 110. Prekršajnog zakona). Iz navedenog je vidljivo da treba praviti razliku između tijela državne uprave koja su ovlaštena provoditi nadzor nad provođenjem nekog zakona, jer su ta tijela ovlaštena tužitelji i s te su pozicije ovlaštena za izdavanje prekršajnog naloga u smislu članka 229. stavka 1. točke 3. u svezi s člankom 109. stavkom 1. točkom 2. Prekršajnog zakona, i tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak (FPŽ-505/2015 od 13. svibnja 2015.).

Ukoliko se postupak vodi po službenoj dužnosti, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak pokrenut će prekršajni postupak donošenjem rješenja o provođenju prekršajnog postupka, koje se dostavlja okrivljeniku s pozivom za glavnu raspravu (članak 157. stavak 3. Prekršajnog zakona). Predmetno rješenje sadrži podatke o okrivljeniku te kratak činjenični i zakonski opis prekršaja, a ukoliko se tijekom postupka utvrde drugačije činjenice, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak izmijenit će ili proširiti rješenje na novi prekršaj ili će navesti novi činjenični i zakonski opis prekršaja zbog kojeg se već vodi prekršajni postupak (članak 157. stavak 4. Prekršajnog zakona). Potrebno je istaknuti da, ukoliko se izmijeni ili proširi rješenje o provođenju prekršajnog postupka, ono se ima dostaviti okrivljeniku te okrivljenik ima pravo iznijeti obranu na navode novog optuženja, a u slučaju da tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak to propusti učiniti, ostvarena je povreda prava obrane okrivljenika. Postupajući *ex offio*, i tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak ovlaštena su temeljem članka 229. stavka 1. točke 2.

⁹ Zakon o trošarinama (Narodne novine 22/13, 32/13 i 81/13).

pod uvjetima propisanim člankom 231. Prekršajnog zakona izdati prekršajni nalog, a ukoliko okrivljenik na njega podnese prigovor, prekršajni nalog u postupku po prigovoru ima značaj optužnog akta. Međutim u praksi Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH uočene su različite situacije u postupanju tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak vezane uz postupanje *ex offio*, koje zahtijevaju posebnu pozornost. Tako bi se primjerice prekršajni nalog trebao zasnivati na istom činjeničnom opisu kakav je sadržan u prijavi o počinjenom prekršaju jer je to i jedan od zakonskih uvjeta za izdavanje prekršajnog naloga propisan člankom 231. stavkom 1. točkom 3. Prekršajnog zakona, no tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak ponekad samoinicijativno mijenjaju kako vrijeme počinjenja prekršaja tako i sam činjenični opis prekršaja, modificirajući tako i samo biće prekršaja koji je naveden u prijavi (FPŽ-729/10 od 29. svibnja 2013.). Jednako tako, vođenjem prekršajnog postupka po prigovoru okrivljenika na prekršajni nalog moguće je utvrđenje drugačijih činjenica od onih na kojima se zasniva prekršajni nalog, a koji u postupku koji se vodi *ex offio* zamjenjuje rješenje o provođenju prekršajnog postupka, te u takvoj situaciji tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak mora donijeti rješenje o pokretanju prekršajnog postupka s novim činjeničnim opisom kako bi omogućilo okrivljeniku da se očituje na navode optuženja. Ovakvu situaciju imamo u slučaju kad je prekršajnim nalogom okrivljenik proglašen krivim za nedozvoljeno korištenje plinskog ulja obojenog crvenom bojom, a po prigovoru na prekršajni nalog tijekom prekršajnog postupka, i to provedenom superanalizom goriva, utvrdi se da je riječ o plinskom ulju obojenom plavom bojom, što predstavlja dva potpuno različita zaštitna dobra. Stoga je, prema mišljenju Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak ispravno postupilo donoseći rješenje o provođenju prekršajnog postupka u kojem je sada navelo drugačiji činjenični opis djela te je to rješenje dostavilo okrivljeniku kako bi se mogao očitovati na njegove navode. Kada tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak ne bi imala tu mogućnost te kada bi se striktno tumačilo da prekršajni nalog zamjenjuje rješenje o provođenju prekršajnog postupka, prilikom utvrđenja drugačijih činjenica od onih sadržanih u prekršajnom nalogu tijelo državne uprave bilo bi ovlašteno jedino obustaviti prekršajni postupak protiv okrivljenika za prekršaj iz prekršajnog naloga, dok bi se u odnosu na novoutvrđene činjenice mogao pokrenuti novi prekršajni postupak, naravno, ukoliko u međuvremenu za to djelo nije nastupila zastara prekršajnog progona. Kako je člankom 157. stavkom 4. Prekršajnog zakona propisana mogućnost izmjene i proširenja rješenja o provođenju prekršajnog postupka, a u Komentaru Prekršajnog zakona,¹⁰ i to članka 238. stavka 8., navodi se da prekršajni nalog

¹⁰ I. Josipović, D. Tripalo, G. Korotaj, G. Klarić, M. Rašo, *Komentar Prekršajnog zakona*, Narodne novine, 2014, str. 501.

zamjenjuje rješenje o provođenju prekršajnog postupka, to, prema mišljenju Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH, nema zakonske zapreke za to da se za potrebe konkretnog postupka na adekvatan način izmijeni, odnosno proširi, to „fiktivno“ rješenje o provođenju prekršajnog postupku s obzirom na to da se izdani prekršajni nalog ne može izmijeniti jer se on mora staviti izvan snage povodom prigovora okrivljenika (članak 238. stavak 9. Prekršajnog zakona).

4. OSNOVNA NAČELA PREKRŠAJNOG POSTUPKA

Pri vođenju prekršajnog postupka, kao što je već ranije navedeno, tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak dužna su se pridržavati odredaba Prekršajnog zakona, pa tako i osnovnog načela zakonitosti, propisanog Ustavom RH¹¹ i kao takva inkorporiranog u prekršajni postupak, prema kojem nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu može primijeniti druga prekršajna sankcija za djelo koje, prije nego što je bilo počinjeno, nije bilo zakonom, međunarodnim pravom ili odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisano kao prekršaj i za njega određena vrsta i mjera prekršajne sankcije (članak 2. stavak 3. Prekršajnog zakona). Kršenje ovog načela vidljivo je primjerice kod prekršaja iz Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke,¹² koji zakon je ogledni primjer vremenskog propisa s propisanim početkom i krajem svojeg važenja, pa tako prvostupanjka tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak čine povredu materijalnog prava na štetu okrivljenika kad okrivljenika proglašavaju krivim i za vremensko razdoblje u kojem predmetni zakon još nije bio na snazi, naročito stoga što to djelo nijednim ranijim zakonom nije bilo propisano kao prekršaj (FPŽ-843/13 od 27. svibnja 2015.).

Daljnja obveza tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak jest primjena blažeg propisa kao iznimke od pravila da se prema počinitelju prekršaja primjenjuje propis koji je važio u vrijeme kada je prekršaj počinjen. Tako je odredbom članka 3. stavka 2. Prekršajnog zakona propisano da, ukoliko se nakon počinjenja prekršaja, a prije donošenja pravomoćne odluke, propis jedanput ili više puta izmijeni, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak obvezno će primijeniti propis koji je najblaži za okrivljenika. Prilikom primjene ovog načela potrebno je voditi računa o tome da je navedenom odred-

¹¹ Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14) člankom 31. stavkom 1. propisuje da nitko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je počinjeno, nije bilo utvrđeno zakonom ili međunarodnim pravom kao kazneno djelo niti mu se može izreći kazna koja nije bila određena zakonom.

¹² Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Narodne novine 94/09).

bom Prekršajnog zakona propisana primjena blažeg propisa samo u slučaju promjene propisa kojim je prekršaj propisan, dakle zakona, međunarodnog prava ili odluke jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a ne i u slučaju kada se promijeni provedbeni propis zakona kojim je prekršaj propisan. Dakle u slučaju kada se nakon počinjenja prekršaja promijeni provedbeni propis osnovnog zakona tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak primijenit će na okrivljenika provedbeni propis koji je bio na snazi u vrijeme počinjenja prekršaja, neovisno o tome je li možda noviji provedbeni propis povoljniji za okrivljenika.

U slučaju kada se posebnim zakonom produlji rok u kojem je okrivljenik dužan poduzeti određeno činjenje vidljivo je da se radi o blažem propisu za okrivljenika, pa će tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak primijeniti na okrivljenika blaži propis na način da će utvrditi je li on poduzeo određeno činjenje unutar novog duljeg roka, pa ukoliko jest, protiv njega bi postupak trebalo obustaviti, a ukoliko to nije učinio ni unutar novog roka, ostvario bi biće prekršaja koji mu se stavlja na teret, i to prema zakonu koji je povoljniji za njega po propisanoj sankciji.

Kako bi se utvrdilo koji je propis blaži za okrivljenika, postoje pravila utvrđivanja blažeg propisa određena u pravnoj teoriji,¹³ a koja su prihvaćena u pravnoj praksi:

- Tako je ponajprije blaži onaj zakon koji više određeno ponašanje ne propisuje kao prekršaj (prekršaj iz članka 207. stavka 1. točke 1. Općeg poreznog zakona više nije propisan kao prekršaj temeljem Zakona o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona iz 2013. godine).

- Ukoliko se novim zakonom izmijene bitna obilježja prekršaja, u prvom redu treba ocijeniti održava li novi zakon pravni kontinuitet prekršaja, odnosno radi li se još uopće o istom prekršaju. Kontinuitet postoji ako su oba propisa usmjerena na zaštitu istog pravnog dobra i kada inkriminiraju isti način ugrožavanja tog dobra. Ako takva kontinuiteta nema, treba uzeti da djelo više nije prekršaj, a ukoliko pravni kontinuitet postoji, primijenit će se zakon koji je bio na snazi u vrijeme počinjenja prekršaja, osim ako je po drugim kriterijima novi propis blaži za okrivljenika (prekršaj iz članka 47. stavka 1. alineje 3. Zakona o platnom prometu u zemlji¹⁴ kontinuitet ima u članku 30. stavku 1. točki 1. Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima).

- Novi će zakon biti blaži za okrivljenika ako predviđa blažu kaznu, bilo da predviđa istodobno blaži posebni minimum i blaži posebni maksimum ili samo jedno od navedenog. Prije uspoređivanja propisanih kazni, prethodno treba vidjeti da li novi zakon i dalje propisuje zaštitnu mjeru za konkretni prekršaj ili više ne, te bi u tom slučaju trebalo primijeniti novi zakon kao blaži jer

¹³ P. Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, Udžbenici Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.

¹⁴ Zakon o platnom prometu u zemlji (Narodne novine 117/01).

isti više ne propisuje zaštitnu mjeru ili je ne propisuje kao obligatornu. (Zakon o trošarinama, Narodne novine 22/13, više ne propisuje obavezno oduzimanje predmeta prekršaja u odnosu na prekršaj iz članka 102. stavka 1. točke 45., a koji je ranije bio sankcioniran po članku 80. stavka 1. točke 26. Zakona o trošarinama, Narodne novine 83/09, pa se stoga novi zakon ima primijeniti kao blaži).

- Ukoliko je novi zakon istodobno snizio posebni minimum i povisio posebni maksimum, kao blaži propis treba primijeniti novi zakon koji propisuje niži minimum te djelo pravno označiti po tom zakonu, zanemarujući pritom da propisuje i viši maksimum, no u tom slučaju izrečena novčana kazna ne smije premašiti posebni maksimum koji je bio propisan ranijim zakonom. (Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, Narodne novine 73/13, po propisanom minimumu novčane kazne blaži je za fizičku osobu obrtnika i fizičku osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost za prekršaj iz članka 208. stavka 2. u svezi sa stavkom 1. točkom 6., a koji je ranije bio sankcioniran po članku 207. stavku 1. točki 18. Općeg poreznog zakona).

- Ukoliko je novi zakon istodobno povisio posebni minimum i snizio posebni maksimum, kao blaži propis treba uzeti zakon koji je bio na snazi u vrijeme počinjenja prekršaja te po tom zakonu treba pravno označiti djelo, no u tom slučaju izrečena novčana kazna ne smije premašiti posebni maksimum koji propisuje novi zakon.

- Ukoliko se opis prekršaja nije promijenio, ali se izmijenila norma na koju taj propis upućuje, ocjena takve izmjene ovisit će o tome je li se njome htjelo odustati od zaštite pravnog dobra i načina te zaštite predviđenog u biću prekršaja ili se kod te zaštite ostalo, pa je povreda pravnog dobra u suštini ostala neizmijenjena. U opisanom slučaju radi se u pravilu o blanketnim propisima, koji upućuju na osnovni zakon koji propisuje sam prekršaj i sankciju za njega. U praksi je izmjena blanketnih propisa vrlo česta, a novi propis uzet će se blažim ukoliko okrivljenika stavlja u povoljniji položaj (npr. ukoliko mu je za dostavu podataka Hrvatskoj narodnoj banci sada propisan dulji rok), dok njegova izmjena neće imati odlučni karakter ukoliko ima samo tehnički karakter (npr. promijenio se samo način dostave obrazaca Hrvatskoj narodnoj banci).

U praksi vrlo su dvojbene slučajevi kad se u odnosu na okrivljenu pravnu osobu ima primijeniti novi propis kao blaži, dok je taj isti novi propis u odnosu na okrivljenu odgovornu osobu po zapriječenoj sankciji stroži. Naime, u skladu s pravnom teorijom, prvostupanjsko tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak trebalo bi biti u mogućnosti utvrditi koji je najblaži zakon u konkretnom slučaju, i to u odnosu na oba okrivljenika, no zakonska rješenja ponekad ne omogućavaju provođenje pravne teorije u praksi, pa tako prvostupanjska tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak moraju ponekad, kako bi osigurala primjenu blažeg propisa, u odnosu na jednog okrivljenika primijeniti jedan materijalni propis, a u odnosu na drugog okrivljenika drugi materijalni

propis, a takvu primjenu materijalnog prava u ovakvim dvojbena situacijama Vijeće za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH smatra zakonitom i jedino mogućom (Zakon o trošarinama, Narodne novine 22/13), i to članak 102. stavak 1. točka 54. blaži je propis za pravnu osobu u odnosu na propisani minimum novčane kazne, dok je za odgovornu osobu po propisanom minimumu novčane kazne povoljniji raniji propis, konkretno članak 80. stavak 1. točka 33. Zakona o trošarinama (Narodne novine 83/09).

U svezi s primjenom procesnih zakona potrebno je reći da se prilikom vođenja prekršajnog postupka uvijek primjenjuje onaj procesni zakon koji je bio na snazi u vrijeme kada je prekršajni postupak pokrenut te se u odnosu na procesni zakon nikad ne preispituje koji bi bio blaži za okrivljenika. U pogledu instituta zastare potrebno je istaknuti da, iako u teoriji postoje različita tumačenja tog instituta, od materijalnopravnog preko mješovitog do procesnopravnog, u pravnoj je praksi prihvaćeno stajalište da zastara nije institut koji bi predstavljao privilegij okrivljenika te je i ustanovljen u svrhu represije, odnosno kažnjavanja okrivljenika za djelo koje je počinio, pa se tako u odnosu na institut zastare ne preispituje blaži propis. U svezi s tim treba istaknuti da Visoki prekršajni sud RH, pa tako i Vijeće za financijske prekršaje, već dugi niz godina ima čvrsti stav o tome da se zastarni rokovi za pojedini prekršaj računaju prema zakonu koji je bio na snazi u vrijeme počinjenja prekršaja, neovisno o njegovim kasnijim izmjenama. To je sada propisano člankom 14c. Prekršajnog zakona.

Kako bi se po službenoj dužnosti mogla preispitati zastara prekršajnog progona, nužno je da izreka prvostupanjskog rješenja o prekršaju sadrži točno vrijeme počinjenja prekršaja, odnosno vrijeme kada je počinitelj radio ili je bio dužan raditi, bez obzira na to kada je nastupila posljedica prekršaja (članak 16. Prekršajnog zakona). Stoga okrivljenje uvijek mora sadržavati vrijeme kada je okrivljenik poduzeo neko činjenje koje ima obilježje prekršaja (npr. kada je unio u RH neku robu bez prijave djelatniku carine, čime je počinio prekršaj iz članka 241. stavka 1. točke 1. Carinskog zakona¹⁵) ili kada je propustio poduzeti neko činjenje (npr. kada je propustio podnijeti prijavu poreza na dodanu vrijednost, čime je počinio prekršaj iz članka 131. stavka 1. točke 11. Zakona o porezu na dodanu vrijednost¹⁶). Tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak griješe kada u izreci navode samo obračunsko razdoblje s obzirom na to da ono ne predstavlja vrijeme počinjenja prekršaja, ili kad navode cjelokupno dugovanje, primjerice poreza na dodanu vrijednost, jer je taj navod samo posljedica prekršaja utvrđena u nekom trenutku, iz čega nije vidljivo vrijeme

¹⁵ Carinski zakon (Narodne novine 78/99, 94/99, 117/99, 73/00, 92/01, 47/03, 140/05, 138/06, 60/08, 45/09 i 56/10).

¹⁶ Zakon o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 73/13, 99/13, 148/13, 153/13 i 143/14).

počinjenja prekršaja (FPŽ-1453/12 od 29. travnja 2014.). Iako je ponekad teško točno odrediti vrijeme počinjenja prekršaja, izreka rješenja o prekršaju ili prekršajnog naloga koja ne sadrži vrijeme počinjenja prekršaja nerazumljiva je, a kako o vremenu počinjenja prekršaja ovisi i pravilna primjena materijalnog propisa, a uz to je navedeno bitno za pravilno računanje zastarnih rokova, vrlo je jednostavno zaključiti da je točno vrijeme počinjenja prekršaja izrazito važno i kod utvrđivanja radi li se o presuđenoj stvari (*ne bis in idem*).

Sljedeće važno načelo jest načelo krivnje, prema kojem nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu može primijeniti druga prekršajna sankcija ako nije kriv za počinjeni prekršaj. Ostvarenje ovog načela mora biti vidljivo kroz rezultat dokaznog postupka, i kao takvo mora se ogledati u svakom rješenju o prekršaju, bilo da se okrivljenik proglašava krivim bilo da se protiv njega obustavlja prekršajni postupak. Načelo krivnje podrazumijeva subjektivnu krivnju, dakle krivnju za počinjenu radnju ili propuštanje dužne radnje od strane okrivljenika, a koja su ponašanja propisana kao prekršaji. Upravo iz tog razloga Prekršajni zakon propisuje brojne institute koji su od utjecaja na utvrđivanje postojanja prekršaja, krivnje i njezinih stupnjeva.

Nužna obrana i krajnja nužda razlog su isključenja protupravnosti, no tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak u praksi će se vrlo rijetko susresti s tim institutima. U praksi je vidljivo da okrivljenici često kao žalbeni navod ističu postupanje u krajnjoj nuždi (primjerice posudba nedopuštenog goriva ukoliko ostanu bez goriva na cesti), međutim postupanje okrivljenika u ovakvim djelima u pravilu nema kumulativno ispunjene sve zakonske pretpostavke da bi se moglo govoriti o djelu počinjenom u krajnjoj nuždi.

Prilikom počinjenja nekih financijskih prekršaja okrivljenici ponekad ističu da nisu bili u mogućnosti platiti porez na dodanu vrijednost iz razloga što nisu mogli naplatiti vlastita potraživanja, pa bi plaćanjem istih ugrozili svoju egzistenciju. Međutim takva obrana nije prihvatljiva jer se kršenje zakona ne može opravdati potrebom da se spasi vlastita egzistencija jer je u financijskim prekršajima zakonodavac društveni interes poštivanja zakona stavio iznad imovinskog interesa poslovnih subjekata, uključujući i njihovu osobnu egzistenciju.

Namjera (umišljaj) teži je oblik krivnje od nehaja i zaslužuje težu sankciju od prekršaja počinjenog nehajem. Iako je za krivnju prema odredbi članka 25. Prekršajnog zakona, dovoljan nehaj počinitelja prekršaja, pojedine prekršaje iz područja financija moguće je počinuti samo s namjerom. Iz nehaja postupa počinitelj kad je svjestan da može počinuti djelo, ali lakomisleno smatra da se to neće dogoditi ili da će to moći spriječiti (svjesni nehaj), kao i kad nije svjestan da može počinuti djelo, iako je prema okolnostima i prema svojim osobnim svojstvima bio dužan i mogao biti svjestan te mogućnosti (nesvjesni nehaj).

Prekršajni zakon razlikuje tri oblika zablude, i to: zabludu o protupravnosti prekršaja, zabludu o biću prekršaja i zabludu o okolnostima koje isključuju protupravnost. Gledano kroz prizmu žalbenih postupaka pred Vijećem za fi-

nancijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH, najčešći oblik zabluda na koju se okrivljenici pozivaju jest zabluda o protupravnosti prekršaja. U svezi s tim potrebno je reći da odredba članka 29. Prekršajnog zakona propisuje da nije kriv počinitelj koji iz opravdanih razloga nije znao i nije mogao znati da je djelo zabranjeno. Zabluda se smatra otklonjivom ako bi svatko, pa i počinitelj, mogao lako spoznati protupravnost djela ili ako se radi o počinitelju koji je s obzirom na svoje zvanje, zanimanje ili službu bio dužan upoznati se s odgovarajućim propisom te se u takvu slučaju okrivljenik može blaže kazniti.

Kod većine okrivljenika koji su se tijekom prekršajnog postupka pozivali na zabludu, ukoliko se i radilo o zabludi, u pravilu se radilo o otklonjivoj zabludi, koja ne isključuje krivnju za počinjeni prekršaj (FPŽ-48/13 od 2. travnja 2014.). Kroz žalbene postupke pred Vijećem za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH¹⁷ uočeno je da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak vrlo rijetko u svojim rješenjima navode oblik krivnje koji su utvrdili na strani okrivljenika, a ponekad navode i pogrešan oblik krivnje, pa tako npr. navode da je za počinjenje prekršaja dovoljan nehaj, iako je evidentno da se konkretni prekršaj može počinuti samo s namjerom (npr. roba unesena na skriven način u Republiku Hrvatsku), što često i predstavlja osnovani žalbeni navod. Iako je ponekad teško razgraničiti nesvjesni nehaj od otklonjive zablude, nužno je da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak u obrazloženjima svojih rješenja daju razloge zbog čega smatraju da je prekršaj počinjen s nehajem, a ne u otklonjivoj zabludi o protupravnosti prekršaja. Potrebni materijal za obrazloženje krivnje dobit će iz rezultata provedenog postupka, konkretno iz potpunog i točnog utvrđenja činjeničnog stanja.

Krivnja je u teoriji definirana kao subjektivni odnos počinitelja prema djelu zbog kojeg mu se može izreći sankcija. Međutim, iako je člankom 4. Prekršajnog zakona prihvaćeno načelo krivnje u prekršajnom postupku, iz prakse Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH vidljivo je da okrivljenici, uslijed loših zakonskih rješenja, za pojedine prekršaje snose objektivnu odgovornost, naime proglašavaju se krivima i izriču im se prekršajne sankcije na temelju same činjenice da je prekršaj počinjen, neovisno o tome jesu li ga počinili oni sami ili netko drugi (npr. kažnjava se uvijek vlasnik vozila za čiji se pogon koristi nedopušteno gorivo iako to gorivo nije u vozilo ulio on, nego neka treća osoba kojoj je vozilo kritične zgrade posudio). Kao iznimku od načela subjektivne krivnje potrebno je spomenuti i članak 60. stavak 3. Prekršajnog zakona, koji propisuje da se može proglasiti krivom i kazniti za prekršaj samo pravnu osobu u slučaju kad se utvrdi postojanje stvarnih i pravnih zapreka za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe ili se ne može utvrditi odgovorna

¹⁷ Autori ovog rada članovi su Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske pa s tog aspekta iznose zapažanja iz žalbenih postupaka vezanih uz financijske prekršaje.

osoba. Kako je pravna osoba u stvari pravna fikcija koja nema svoju volju, uslijed čega se ne može utvrđivati njezina krivnja, to bi svakako bilo nužno tijekom prekršajnog postupka utvrditi radnju ili propust odgovorne osobe u okrivljenoj pravnoj osobi po principu korelativne odgovornosti, neovisno o tome hoće li u konačnici iz nekog razloga samo pravna osoba biti proglašena krivom i kažnjena.

5. VOĐENJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA

Kada tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak ne izda prekršajni nalog ili kad izda prekršajni nalog na koji okrivljenik u roku podnese prigovor na meritum, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak zakazat će glavnu raspravu, čime se smatra da je započeo prekršajni postupak.

Tijekom prekršajnog postupka tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak dužno je na temelju izvedenih dokaza potpuno i točno utvrditi činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonite odluke, pri čemu je dužno s jednakom pozornošću utvrditi kako činjenice koje terete okrivljenika tako i činjenice koje mu idu u prilog. Člankom 88. Prekršajnog zakona propisano je da sud slobodno cijeni dokaze, a stoga i postojanje ili nepostojanje neke činjenice, te pri tome nije ograničen ili vezan nikakvim dokaznim pravilima. Na taj način u prekršajnom postupku prihvaćeno je načelo slobodne ocjene dokaza. Tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak dužno je postupak provesti brzo i ekonomično, uz izbjegavanje svih nepotrebnih radnji i troškova, pri čemu mora onemogućiti svaku zlouporabu prava koja pripadaju strankama i drugim sudionicima u postupku, no načelo ekonomičnosti i efikasnosti ne smije nikako ići na štetu potpunog i točnog utvrđenja činjeničnog stanja. Ovo je naročito bitno istaknuti jer se odluke u prekršajnom postupku ne smiju temeljiti na nezakonitim dokazima. Članak 90. stavak 2. Prekršajnog zakona propisuje da su nezakoniti dokazi oni koji su pribavljeni kršenjem Ustavom, zakonom ili međunarodnim pravom zajamčenih prava obrane, na dostojanstvo, na ugled i čast te na nepovredivost osobnog i obiteljskog života, kao i oni koji su pribavljeni povredom odredaba prekršajnog postupka i koji su izričito kao takvi propisani Prekršajnim zakonom te drugi dokazi za koje se iz nezakonitih dokaza saznalo. Člankom 121. Prekršajnog zakona propisano je da će, ukoliko se na nekom dokazu ne može temeljiti rješenje o prekršaju, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranaka rješenjem odmah odlučiti o njegovu izdvajanju iz spisa predmeta. Na jednak način mogu se izdvojiti i zapisnik ili neki njegov dio koji sadrži takav dokaz. Stavkom 4. citiranog članka Prekršajnog zakona propisano je da se u postupku u kojem se donosi prekršajni nalog izdvajanje zapisnika ne provodi, što nije opravdano iz razloga što zapisnicima o provedenom nadzoru često prileže izjave okrivlje-

nika koje su dane bez prethodnog upozorenja na branitelja pa se kao takve ne bi smjele koristiti kao dokazi u prekršajnom postupku. Vijeće za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH u žalbenom postupku vrlo često nalazi da se rješenja o prekršaju temelje na nezakonitim dokazima, najvećim dijelom na zapisnicima o ispitivanju osumnjičenika koji nisu upozoreni na svoje pravo na branitelja, uslijed čega se takvi zapisnici ne smiju koristiti kao dokaz u prekršajnom postupku (FPŽ-651/10 od 15. svibnja 2013.). Jednako tako, žalitelji vrlo često osnovano upiru na nepotpuno i netočno utvrđeno činjenično stanje iz razloga što se unatoč poricanju krivnje od strane okrivljenika ne provjeravaju navodi njegove obrane niti se provode relevantni dokazi, nego tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak proglašava okrivljenika krivim isključivo temeljem optužnog prijedloga s priležecom dokumentacijom, koja često nije dovoljna za potpuno i točno utvrđenje činjeničnog stanja, naravno, ukoliko se sagledavaju navodi obrane okrivljenika (FPŽ-1606/12 od 12. studenog 2014.).

Člankom 92. Prekršajnog zakona uređeno je prethodno pitanje na način da, ukoliko primjena propisa o prekršaju ovisi o prethodnom rješenju kakva pravnog pitanja za čije je rješenje nadležan sud u nekom drugom postupku ili koje drugo državno tijelo, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak može samo riješiti i to pitanje prema odredbama koje važe za dokazivanje u prekršajnom postupku, a takvo rješenje ima učinak samo za konkretni prekršajni postupak. U praksi Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH vrlo je čest žalbeni navod koji se tiče prethodnog pitanja, a naročito u situacijama kad još nije odlučeno o upravnom sporu koji je žalitelj pokrenuo povodom rješenja drugostupanjskog tijela državne uprave kojim mu je odbijena žalba i potvrđeno prvostupanjsko rješenje o poreznom, carinskom ili trošarinskom dugu, ili u situaciji kad drugostupanjsko tijelo državne uprave još nije donijelo odluku o žalbi na prvostupanjsko rješenje o poreznom, carinskom ili trošarinskom dugu. Takvi žalbeni navodi u pravilu su neosnovani (FPŽ-171/15 od 18. ožujka 2015., FPŽ-743/14 od 23. prosinca 2014.).

Nakon što utvrdi sve pravno relevantne činjenice konkretnog slučaja, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak zaključit će glavnu raspravu, nakon čega će javno objaviti rješenje o prekršaju kojim će okrivljenika proglasiti krivim ili će protiv njega obustaviti prekršajni postupak. Tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak može javno objaviti rješenje o prekršaju odmah nakon zaključenja glavne rasprave, ali nakon vijećanja sa svim članovima vijeća, ukoliko je postupak vodio član vijeća po ovlaštenju svih članova vijeća. U takvu slučaju zapisnik o vijećanju i glasovanju mora biti sastavni dio spisa predmeta i na njemu se moraju nalaziti potpisi svih članova vijeća za prekršaje, no to u praksi često nije slučaj, čemu žalitelji osnovano i prigovaraju. Ukoliko se radi o složenijim predmetima, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak može odgoditi donošenje rješenja o prekršaju i njegovu objavu za tri dana. S obzirom na to da je člankom 143. stavkom 2.

Prekršajnog zakona propisano da presudu donosi samo sud, to tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak po okončanju postupka nisu ovlaštena donijeti presudu kojom se okrivljenik proglašava krivim, kojom se optužba odbija ili se okrivljenik oslobađa od optužbe, nego u slučajevima iz članka 181. i 182. Prekršajnog zakona donose rješenje o prekršaju kojim se obustavlja prekršajni postupak protiv okrivljenika, a u slučaju iz članka 183. Prekršajnog zakona donijet će rješenje o prekršaju kojim će proglasiti okrivljenika krivim, pri čemu takvo rješenje mora imati sadržaj kakav mora imati i presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim (članak 190. Prekršajnog zakona). U uvodu rješenja o prekršaju naznačuje se Republika Hrvatska, dok sudovi u presudama naznačuju da se presuda izriče u ime Republike Hrvatske. Potrebno je naglasiti da se rješenje o prekršaju može odnositi samo na osobu protiv koje je vođen prekršajni postupak i za djelo za koje je vođen prekršajni postupak, i to ili po optužnom prijedlogu ili po službenoj dužnosti (članak 179. stavak 3. Prekršajnog zakona). Rješenje o prekršaju unosi se u zapisnik o objavi i predstavlja izvornik odluke te svi pisani otkrivači rješenja o prekršaju moraju biti u potpunosti identični izvorniku rješenja o prekršaju. Tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak može po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranaka donijeti rješenje o ispravku rješenja o prekršaju ukoliko utvrdi da je došlo do pogrešaka u imenima, brojevima i drugim očitim pogreškama u pisanju i računanju te ukoliko utvrdi druge nedostatke u obliku i nesuglasnosti napisane presude i druge odluke s izvornikom. Ukoliko se time mijenja pravni položaj okrivljenika, rješenje o ispravku dostavit će se strankama, kojima od dostave takva rješenja teče novi rok za pravne lijekove. Rješenje o ispravku rješenja o prekršaju ne može obuhvatiti takve pogreške i u takvu opsegu da bi isto po svojem sadržaju zamijenilo samo rješenje o prekršaju, kao što je to u žalbenom postupku u nekoliko slučajeva zamjećivalo Vijeće za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH (FPŽ-412/12 od 5. veljače 2014.).

6. MJERE ZA OSIGURANJE NAZOČNOSTI OKRIVLJENIKA I USPJEŠNO VOĐENJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA

Mjere za osiguranje nazočnosti okrivljenika u postupku, kao i mjere za uspješno provođenje prekršajnog postupka, mogu se odrediti tijekom prekršajnog postupka, pa i prije njegova pokretanja. Takve mjere propisane člankom 127. Prekršajnog zakona jesu: poziv okrivljeniku, dovođenje okrivljenika, mjere opreza, jamstvo, uhićenje i zadržavanje.

Tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak prilikom odlučivanja o mjerama osiguranja nazočnosti okrivljenika u postupku pazit će da se ne primjenjuje teža mjera ako se ista svrha može postići blažom mjerom te će po službenoj dužnosti ukinuti mjeru ili je zamijeniti blažom ako su prestali za-

konski uvjeti za njezinu primjenu, odnosno ako su nastupili uvjeti da se svrha zbog koje je određena neka mjera sada može postići blažom mjerom.

Kako bi osiguralo nazočnost okrivljenika u prekršajnom postupku, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak uputit će okrivljeniku poziv. Obvezan sadržaj poziva okrivljeniku propisan je člankom 128. stavkom 2. točkama 1.-8. Prekršajnog zakona. U pozivu kojim se okrivljenik prvi put poziva poučit će se da je do pravomoćnog dovršetka prekršajnog postupka, kao i do dovršetka postupka izvršenja odluke o prekršaju, dužan odmah izvijestiti tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak o promjeni adrese ili namjeri da promjeni boravište te će se upozoriti na posljedice ako tako ne postupi, a koje su propisane člankom 145. stavkom 5. Prekršajnog zakona. Ukoliko okrivljeniku nije bila uručena pisana obavijest iz članka 109a. Prekršajnog zakona, bilo iz razloga što je nije primio na zakonit način bilo zato što je prekršajni postupak protiv okrivljenika pokrenut prije 1. lipnja 2013. godine, kada nije bila propisana obveza uručivanja predmetne pisane obavijesti, upravo je zakonita dostava prvog poziva okrivljeniku za glavnu raspravu preduvjet za kasniju zakonitost dostave pismena putem oglasne ploče iz razloga što okrivljenik izbjegava primitak pismena ili je nepoznat na adresi stanovanja. Ovdje treba istaknuti da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak često čine povredu prava obrane okrivljenika na način da dostavu poziva za glavnu raspravu obavljaju putem oglasne ploče iako za to nisu ispunjene zakonske pretpostavke (dostava prekršajnog naloga i prvog poziva za glavnu raspravu ne može se vršiti putem oglasne ploče iz razloga što okrivljenik nije još upozoren na posljedice nedostavljanja nove adrese sjedišta, prebivališta ili boravišta) (FPŽ-692/12 od 27. kolovoza 2014.).

Od mjera opreza istaknut ćemo kao najčešće korištenu u praksi mjeru opreza zabrane obavljanja djelatnosti, koju vrlo često primjenjuje Vijeće za prekršajni postupak Porezne uprave, a na osnovi koje se pečate poslovne prostorije u kojima okrivljenik obavlja djelatnost, pri čemu su u praksi dosta prijepora izazvale takve mjere opreza primijenjene prema odvjetnicima i javnim bilježnicima, i to stoga što je početak i prestanak njihove djelatnosti striktno propisan Zakonom o odvjetništvu¹⁸ i Zakonom o javnom bilježništvu,¹⁹ a uz to je zabrana obavljanja takve djelatnosti dvojbeno s osnove ustavom zajamčenog prava na rad. U nekim slučajevima kada djelatnost okrivljenika nije vezana uz poslovnu prostoriju, nego uz osobna i teretna vozila, radne strojeve i slično, predmetna mjera opreza izvršava se pečaćenjem tih sredstava za rad okrivljenika.

Iako je takva mjera opreza zabrane obavljanja poslovne djelatnosti dobro zamišljeno sredstvo kako bi se okrivljenika spriječilo da čini nove prekršaje, ipak je iz prakse Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda

¹⁸ Zakon o odvjetništvu (Narodne novine 9/94, 117/08, 75/09 i 18/11).

¹⁹ Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 16/07 i 75/09).

RH vidljiv ponajprije element represije, a ne element prevencije, jer je očito da mjera opreza u konačnici ima za cilj podmirenje nastalog poreznog dugovanja, nakon čijeg podmirenja tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak u pravilu ukida primijenjenu mjeru opreza, čime se izigrava osnovna svrha navedene mjere opreza te se ona koristi kao mjera izvršenja poreznih dugovanja. U prilog takvu zaključku idu i prva rješenja tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak o primjeni mjere opreza zabrane obavljanja poslovne aktivnosti, u čijem se obrazloženju navodilo da se mjera opreza okrivljeniku određuje iz razloga što ništa od poreznog dugovanja nije podmirio, a koja su rješenja ukidana po Vijeću za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH iz razloga što za takvu mjeru opreza iz prvostupanjskog rješenja nije bila vidljiva zakonska osnova, a to je da se okrivljeniku onemogućiti činjenje novih prekršaja (FPŽ-1404/09 od 18. studenog 2009.).

7. VRSTE PREKRŠAJNIH SANKCIJA I ODMJERAVANJE NOVČANE KAZNE

Prekršajni zakon člankom 5. nabraja prekršajne sankcije koje se mogu izreći okrivljeniku, no tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak od nabrajenih prekršajnih sankcija ne mogu izreći zatvor, mjeru upozorenja - uvjetnu osudu, koja se uvijek veže uz izricanje kazne zatvora ili maloljetničkog zatvora, te odgojne mjere, a to stoga što kaznu zatvora u smislu članka 35. stavka 3. Prekršajnog zakona može izreći samo sud, a uz to je za vođenje prekršajnog postupka protiv maloljetnika stvarno nadležan prekršajni sud.

Tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak okrivljenicima će od kazni propisanih Prekršajnim zakonom u pravilu izricati novčanu kaznu. Odredbe o novčanoj kazni propisane su člankom 33. Prekršajnog zakona, prema čijem stavku 1. za prekršaj propisan zakonom okrivljenoj pravnoj osobi ne može biti propisana niti izrečena novčana kazna u iznosu manjem od 2.000,00 kuna ni većem od 1.000.000,00 kuna. Stavkom 2. navedenog članka propisano je da za prekršaj propisan zakonom okrivljeniku, fizičkoj osobi obrtniku i osobi koja obavlja drugu samostalnu djelatnost koji je počinila u vezi s obavljanjem obrta ili samostalne djelatnosti ne može biti propisana niti izrečena novčana kazna u iznosu manjem od 1.000,00 kuna ni većem od 500.000,00 kuna, a stavkom 3. propisan je raspon novčane kazne za prekršaj propisan zakonom koja se može propisati odnosno izreći okrivljeniku fizičkoj osobi, pa joj se tako ne može propisati niti izreći novčana kazna u iznosu manjem od 100,00 kuna ni većem od 50.000,00 kuna.

Za tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak naročito je zanimljiv članak 33. stavak 7. Prekršajnog zakona, prema kojem se za najteže prekršaje propisane zakonom u području poreza, carina i financija može propisati

i izreći novčana kazna u visini do dvostrukih općih maksimuma propisanih stavcima 1. do 3. istog članka. To znači da okrivljenoj pravnoj osobi tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak može izreći novčanu kaznu do 2.000.000,00 kuna, okrivljeniku fizičkoj osobi koja prekršaj počini u vezi s obavljanjem obrta ili druge samostalne djelatnosti može izreći novčanu kaznu do 1.000.000,00 kuna, a okrivljeniku fizičkoj osobi do 100.000,00 kuna.

Iako bi se po svojem sadržaju mnogi porezni, carinski i devizni prekršaji mogli svrstati u djela počinjenja iz koristoljublja kojima je ostvarena imovinska korist (npr. neplaćanje poreza i doprinosa, sklapanje fiktivnih pravnih poslova, uvoz i raspolaganje vozilima i plovilima protivno Konvenciji o privremenom uvozu), za koja bi se u smislu članka 33. stavka 8. Prekršajnog zakona mogla izreći novčana kazna do dvostrukog iznosa propisane kazne za taj prekršaj, iz dosadašnje prakse Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH vidljivo je da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak ne koriste tu mogućnost strožeg kažnjavanja, koje bi svakako kao takvo trebalo i posebno obrazložiti, a razlog tome vjerojatno leži u činjenici da su i propisani maksimumi novčanih kazni za porezne, carinske i devizne prekršaje dovoljno visoki da se ne pokazuje potreba za još strožim kažnjavanjem, a uz to postoji vjerojatnost da bi u nekim slučajevima dvostruki iznos propisane novčane kazne prekoračio opći maksimum za najteža djela propisan stavkom 7. člankom 33. Prekršajnog zakona, čime bi tijelo državne uprave koje vodi prekršajni zakon prekoračilo svoje ovlasti prilikom odmjere visine kazne.

Sankcija koja se izriče okrivljeniku mora biti strogo individualizirana, odnosno, u smislu članka 36. Prekršajnog zakona, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak prilikom izbora vrste i mjere kazne koju izriče vodit će računa o stupnju krivnje, opasnosti djela i svrsi kažnjavanja. Pri tom će uzeti u obzir sve olakotne i otegotne okolnosti konkretnog slučaja te imovno stanje okrivljenika, a u obrazloženju rješenja dat će razloge kojima se rukovalo prilikom odmjere visine kazne. Vezano uz to potrebno je naglasiti da se iz obrazloženja odluke o kazni vrlo često ne vidi individualizacija kazne, a uz to tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak često kao otegotnu okolnost navode dosadašnju prekršajnu kažnjavanost okrivljenika, no pri tom ne navode broj i datum rješenja iz kojeg bi bilo vidljivo da je okrivljenik i do sada prekršajno kažnjavan, a ukoliko to i učine, u vrlo velikom broju slučajeva propuštaju navesti kada je predmetno rješenje postalo pravomoćno, kako bi Vijeće za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH moglo utvrditi je li od pravomoćnosti predmetnog rješenja do dana donošenja odluke prvostupanjskog tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak proteklo više od tri godine u smislu članka 77. stavka 2. Prekršajnog zakona, konkretno je li nastupila rehabilitacija (FPŽ-1031/13 od 27. svibnja 2015.). Izvod iz prekršajne evidencije jedinstveni je dokument koji obuhvaća sva dosadašnja pravomoćna rješenja o prekršaju iz bilo koje sfere života i rada okrivljenika, tako da po-

stoji potreba da i sudovi i tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak ostvare na tom planu bolju međusobnu komunikaciju kako bi se stekao potpuni dojam o okrivljeniku, uz sagledavanje kompletnih podataka iz njegove prekršajne evidencije, kako iz postupaka pred sudom tako i iz postupaka pred svim tijelima državne uprave koja vode prekršajni postupak.

Prilikom izricanja novčane kazne tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak može primijeniti institut ublažavanja kazne ukoliko smatra, zbog postojanja olakotnih okolnosti na strani okrivljenika, da će se i ublaženom novčanom kaznom postići svrha kažnjavanja, odnosno da će se okrivljenik ubuduće kloniti činjenja takvih i sličnih prekršaja (članak 37. Prekršajnog zakona). Iz prakse Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH vidljivo je da prvostupanjska tijela vrlo često čine povredu materijalnog prava u korist okrivljenika upravo ignoriranjem članka 33. stavka 1. Prekršajnog zakona o općem minimumu novčane kazne, naročito u odnosu na okrivljenu pravnu osobu, a uz to za odgovornu osobu neosnovano primjenjuju opći minimum iz članka 33. stavka 2. umjesto iz članka 33. stavka 3. Prekršajnog zakona (FPŽ-1592/12 od 29. travnja 2014.).

Člankom 40. Prekršajnog zakona propisana je obveza tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak da okrivljeniku vrijeme provedeno u zadržavanju i svako oduzimanje slobode vezano uz prekršaj za koji mu izriče kaznu uračuna u izrečenu novčanu kaznu. Na jednak način postupit će tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak ako je okrivljenik protiv kojeg je podnesena kaznena prijava za djelo koje obuhvaća i obilježja prekršaja bio zadržan ili u pritvoru, ukoliko je nadležni državni odvjetnik odustao od kaznenog progona ili je odbacio kaznenu prijavu, pa će se vrijeme lišenja slobode okrivljenika uračunati u novčanu kaznu izrečenu u prekršajnom postupku, i to svako uhićenje te svaki započeti dan zadržavanja ili pritvora kao 300,00 kuna novčane kazne. To stoga što se, prema praksi Visokog prekršajnog suda RH, ukoliko je protiv okrivljenika bila podnesena kaznena prijava koja je ili odbačena ili je nadležno državno odvjetništvo odustalo od kaznenog progona, prekršajni postupak može voditi bez obzira na to je li prekršajni postupak započeo prije samog kaznenog postupka ili nakon njega. Takva se praksa u bitnome ne razlikuje od tumačenja načela *ne bis in idem* Europskog suda za ljudska prava.²⁰ U praksi Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH primijećeno je da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak vrlo rijetko u izrečenu novčanu kaznu uračunavaju vrijeme provedeno u zadržavanju ili u pritvoru, unatoč tome što u spisima predmeta postoje o tome relevantni dokazi (uhićenje od strane policije kod prijenosa robe izvan obilježenog carinskog prijelaza).

²⁰ E. Ivičević Karas, Načelo *ne bis in idem* u Europskom kaznenom pravu, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 2/2014, str. 271-294.

Od mjera upozorenja propisanih Prekršajnim zakonom tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak mogu izreći samo opomenu, i to više teoretski nego praktično, iz jednostavnog razloga što je člankom 43. propisano da se opomena kao mjera upozorenja može primijeniti prema okrivljeniku za počinjeni prekršaj za koji je propisana kao jedina kazna novčana kazna do 5.000,00 kuna, a takav posebni maksimum gotovo da i ne postoji kod financijskih prekršaja, nego su propisani posebni maksimumi novčanih kazni daleko viši. Dakle, ukoliko bi tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak i našlo da se prema postupanju okrivljenika, njegovoj krivnji i prouzročenoj posljedici radi o očito lakom obliku prekršaja i kad su se, s obzirom na sve okolnosti koje se tiču okrivljenika ili posebno njegova odnosa prema oštećeniku i naknadi štete prouzročene prekršajem, stekli uvjeti za postizanje svrhe mjere upozorenja bez kažnjavanja, takvu mjeru upozorenja ipak neće moći primijeniti prema okrivljeniku iz razloga što visina zapriječene novčane kazne i okolnosti na strani okrivljenika moraju biti kumulativno ispunjeni. Jednako tako, tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak moraju krajnje restriktivno na financijske prekršaje primjenjivati članak 24a. Prekršajnog zakona, koji propisuje beznačajni prekršaj, i to iz razloga što u pravilu stupanj ugrožavanja kod financijskih prekršaja nije neznatan, s obzirom na to da se financijskim prekršajima posredno ili neposredno oštećuje državni proračun. Člankom 38. stavkom 4. Prekršajnog zakona propisano je da tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak može osloboditi od kazne okrivljenika koji je nakon počinjenja prekršaja u cijelosti nadoknadio štetu počinjenu prekršajem ili platio propisana davanja, zbog čijeg je neplaćanja protiv njega pokrenut prekršajni postupak. Kad se prekršajni postupak vodi protiv okrivljenika zbog toga što nije platio porez na dodanu vrijednost, a okrivljenik ga u cijelosti naknadno plati, postojali bi preduvjeti za primjenu članka 38. stavka 4. Prekršajnog zakona, no kako se radi o prekršaju koji je prouzročio posljedice prema državnom proračunu, pa je stoga riječ o teškom prekršaju, u praksi će se vrlo rijetko na strani okrivljenika naći dovoljno jaki argumenti koji bi imali za posljedicu njegovo oslobođenje od kazne.

U svezi sa zaštitnim mjerama pobrojenima člankom 50. stavkom 1. Prekršajnog zakona potrebno je naglasiti da će se tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak vezano uz financijske prekršaje u pravilu ograničiti na primjenu zaštitnih mjera specifičnih za ovu vrstu prekršaja, pa će se tako najčešće prema počiniteljima prekršaja primijeniti zaštitna mjera zabrane obavljanja određenih dužnosti ili djelatnosti i zaštitna mjeru zabrane obavljanja određenih djelatnosti ili poslova pravnoj osobi.

Vezano uz zaštitne mjere, člankom 50. stavkom 2. Prekršajni zakon otvorio je mogućnost da i posebnim zakonom budu propisane i neke druge vrste zaštitnih mjera, koje se u tom slučaju primjenjuju prema okrivljenicima temeljem posebnih propisa, pri čemu njihovo trajanje i svrha moraju biti usklađeni

s odredbama Prekršajnog zakona. Svrha zaštitnih mjera jest da se njihovom primjenom otklanjaju uvjeti koji omogućavaju ili poticajno djeluju na počinjenje novog prekršaja (članak 51. Prekršajnog zakona). U odnosu na izricanje zaštitnih mjera potrebno je istaknuti da je članak 51a. Prekršajnog zakona uveo načelo razmjernosti, čija je primjena najvećim dijelom upitna u postupcima u kojima Financijski inspektorat oduzima u cijelosti novčana sredstva od okrivljenika koji nije prijavio prijenos novčanih sredstava prilikom prelaska državne granice (presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Gabrić protiv Hrvatske²¹).

Oduzimanje predmeta prekršaja više nije propisano kao zaštitna mjera, nego kao prekršajno-pravna mjera *sui generis*. Člankom 76a. Prekršajnog zakona propisano je da će se od okrivljenika oduzeti predmeti koji su bili namijenjeni ili upotrijebljeni za počinjenje prekršaja ili su nastali počinjenjem prekršaja te kad se oduzimanje predmeta čini potrebnim radi zaštite opće sigurnosti, javnog poretka, zaštite zdravlja ljudi ili iz moralnih razloga. Posebnim zakonom može se propisati obvezno oduzimanje predmeta, a što posebni zakoni u pravilu i čine (npr. članak 245. Carinskog zakona, članak 30. Zakona o posebnom porezu na kavu i bezalkoholna pića²²). Mjera oduzimanja predmeta prekršaja primjenjuje se prema okrivljeniku trajno. Pojedini posebni zakoni, primjerice Zakon o deviznom poslovanju, točno propisuju da će se predmeti prekršaja oduzeti u korist Proračuna Republike Hrvatske, dok u ostalim slučajevima postoje podzakonski akti koji propisuju način postupanja s oduzetim predmetima prekršaja. Prekršajni zakon člankom 76a. stavka 3. propisuje da će se predmeti koje prema zakonu okrivljenik ili druga osoba ne može posjedovati ili im je promet zabranjen ili ograničen, ili su ti predmeti namijenjeni prometu, ali se u promet mogu pustiti samo pod posebnim uvjetima (primjerice duhanski proizvodi moraju imati propisane nadzorne markice Ministarstva financija RH da bi se smatrali robom u prometu), oduzet će se i kada prekršajni postupak ne završi odlukom o prekršaju kojom se okrivljenik proglašava krivim. Ukoliko Financijski inspektorat mora obustaviti prekršajni postupak protiv okrivljenika zbog zastare prekršajnog progona, mora okrivljeniku vratiti novčana sredstva u domaćoj ili stranoj valuti koja su mu u trenutku počinjenja prekršaja bila oduzeta uz potvrdu o privremenom oduzimanju predmeta prekršaja. Postoji mogućnost da bi u takvim slučajevima u kojima prekršajni postupak ne završi odlukom o prekršaju kojom se okrivljenik proglašava krivim Financijski inspektorat mogao od okrivljenika oduzeti predmete prekršaja temeljem članka 76a. stavka 3. Prekršajnog zakona ukoliko se utvrdi da su novčana sredstva bila namijenjena financiranju terorizma, vezano uz Zakon

²¹ Europski sud za ljudska prava u predmetu Gabrić protiv Hrvatske, zahtjev broj 9702/04, presuda od 5. veljače 2009. godine.

²² Zakon o posebnom porezu na kavu i bezalkoholna pića (Narodne novine 72/13).

o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma,²³ jer bi u konkretnom slučaju oduzimanje novčanih sredstava bilo prijeko potrebno radi zaštite opće sigurnosti. No svakako bi za takvu odluku trebali biti dani valjani razlozi o odlučnim činjenicama u obrazloženju prvostupanjskog rješenja. Kroz žalbene postupke pred Vijećem za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH vidljivo je da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak u pravilu od okrivljenika oduzimaju predmete prekršaja kada je to kao fakultativno ili obligatorno propisano posebnim propisom (npr. članak 245. Carinskog zakona, članak 82. stavak 1. Zakona o trošarinama, članak 69. Zakona o deviznom poslovanju²⁴), dok vrlo rijetko oduzimaju predmete prekršaja izravnom primjenom odredaba Prekršajnog zakona.

8. NE BIS IN IDEM

Odredbom članka 10. Prekršajnog zakona propisano je da, ako je protiv počinitelja prekršaja započeo kazneni postupak zbog kaznenog djela kojim je obuhvaćen i prekršaj, za taj se prekršaj ne može pokrenuti prekršajni postupak, a ako je postupak pokrenut, ne može se dovršiti.²⁵ Takvo rješenje problematike vezane uz načelo *ne bis in idem* rezultat je usklađivanja domicilnog zakona s člankom 4. Protokola 7. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,²⁶ prema kojem proizlazi da se nikome neće suditi, odnosno da nitko neće biti kažnjen za djelo za koje je već bio pravomoćno oslobođen ili osuđen, a što je bilo inicirano presudom Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske.²⁷ Kako ne bi došlo do kršenja navedenog načela, potrebno je imati u vidu članak 17. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku,²⁸ kojim je propisano da kazneni postupak započinje: 1. pravomoćnošću rješenja o provođenju istrage, 2. potvrđivanjem optužnice ako istraga nije provedena, 3. određivanjem rasprave na temelju privatne tužbe i 4. donošenjem

²³ Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma (Narodne novine 87/08 i 25/12).

²⁴ Zakon o deviznom poslovanju (Narodne novine 96/03, 140/05, 132/06, 150/08, 153/09, 145/10 i 76/13).

²⁵ Vidjeti D. Novosel, M. Rašo, Z. Burić, Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 2/2010, str. 785-812.

²⁶ Europska konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine - međunarodni ugovori 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10).

²⁷ Europski sud za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske, zahtjev broj 55759/07, presuda od 25. lipnja 2009. godine.

²⁸ Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine 152/08, 76/09, 80/11, 121/11 (pročišćeni tekst), 143/12, 56/13, 152/14).

presude o izdavanju kaznenog naloga. Dakle prvostupanjsko tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak obustavit će započeti prekršajni postupak temeljem članka 181. stavka 1. točke 5. Prekršajnog zakona ukoliko je protiv istog okrivljenika za isti činjenični opis djela započet kazneni postupak. Istu odluku prvostupanjsko tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak donijet će u fazi ispitivanja optužnog prijedloga ukoliko je iz obavijesti ovlaštenog tužitelja iz članka 160. stavka 2. točke 10. Prekršajnog zakona vidljivo da je protiv počinitelja podnesena kaznena prijava u vezi s istim događajem, pa provjerom pred nadležnim sudom ili državnim odvjetništvom utvrdi da je kazneni postupak protiv okrivljenika započeo.

Vezano uz načelo *ne bis in idem* potrebno je istaknuti da velik broj prekršaja, a naročito financijskih prekršaja, istovremeno ima i obilježja kaznenog djela (npr. neplaćanje poreza, nezakonit promet duhanskim proizvodima, uključujući i prijenos duhanskih proizvoda preko granične crte RH, nepodnošenje prijave za robu prilikom njezina unosa u RH, prijenos novčanih sredstava preko granice s ciljem pranja novca, simulirani pravni poslovi izvršeni s ciljem izvlačenja novca iz Republike Hrvatske), pa je od velike važnosti za zakonitost postupanja upravo obavijest nadležnog tužitelja iz članka 160. stavka 2. točke 10. Prekršajnog zakona. Problem je puno veći u situaciji kada prvostupanjsko tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak isti vodi *ex officio*, jer u tom slučaju nema ovlaštenog tužitelja koji može dati obavijest je li protiv okrivljenika za isti događaj podnesena i kaznena prijava, pa će u tom slučaju prvostupanjsko tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak biti dužno samo provjeriti pred nadležnim državnim odvjetništvom tu relevantnu činjenicu, a sve kako pokretanjem, odnosno vođenjem prekršajnog postupka, ne bi povrijedilo načelo *ne bis in idem*.²⁹ Nužno je istaknuti da Europski sud za ljudska prava u svojim odlukama primjenjuje puno šire tumačenje članka 4. Protokola 7. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od onoga koje ta odredba zapravo propisuje. Istom je propisano da se nikome ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku iste države za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom te države. Takvo određenje vrlo je slično određenju istog načela izraženog u članku 31. stavka 2. Ustava RH, gdje se ono proklamira isključivo na razini kaznenog postupka. Međutim iz presude Maresti protiv Hrvatske vidljivo je da se iznesenim tumačenjem citiranog članka 4. Protokola 7. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda uopće ne pravi razlika između različitih vrsta sudskih postupaka, a u novijoj praksi Europskog suda za ljudska prava vidljivo je da se načelo *ne bis*

²⁹ S. Gospočić, Utjecaj presuda Europskog suda za ljudska prava na vođenje sudskih postupaka u Republici Hrvatskoj, *Hrvatska pravna revija* 3/2010, Inženjerski biro, Zagreb, str. 85-91.

in idem odnosi i na dualitet kažnjavanja za isto djelo u prekršajnom postupku i upravnom postupku (presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Ruotsalainen protiv Finske³⁰).

9. ZASTARA U FINACIJSKIM PREKRŠAJIMA

Kako je pred tijelima državne uprave koja vode prekršajni postupak još uvijek velik broj postupaka u kojima su prekršaji počinjeni prije 1. lipnja 2013., kada je stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (Narodne novine 39/13), koji je člankom 13. propisao da prekršajni progon zastarijeva nakon četiri godine, uslijed čega je vidljivo da je zakon napustio institut relativne zastare prekršajnog progona, potrebno je istaknuti dakle da se na djela počinjena prije 1. lipnja 2013. godine primjenjuju odredbe ranijeg Prekršajnog zakona, koji je razlikovao i relativnu i apsolutnu zastaru prekršajnog progona. Većinom posebnih propisa bila je određena za financijske prekršaje relativna zastara prekršajnog progona od tri godine i apsolutna zastara od šest godina. Važno je napomenuti da se zastara prekida svakom postupovnom radnjom nadležnog tijela koja se poduzima radi prekršajnog progona počinitelja radi počinjenog prekršaja. U te radnje možemo ubrojiti izdavanje prekršajnog naloga, pozivanje okrivljenika, izdavanje dovedbenog naloga, raspisivanje potrage, provođenje glavne rasprave, no nikako se u te radnje ne može uvrstiti izlistavanje podataka informatičkog sustava za okrivljenika s obzirom na to da su podaci informatičkog sustava Porezne uprave samo dokazno sredstvo koje je Poreznoj upravi dostupno u svakom trenutku, a uz to poduzete radnje moraju biti procesne prirode, vidljive prema van. S obzirom na navedeno, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak nije ovlašteno nakon proteka tri godine od dana zaprimanja optužnog prijedloga izdati prekršajni nalog, smatrajući da je prekinulo relativnu zastaru prekršajnog progona izlistavanjem podataka informatičkog sustava (FPŽ-1459/08 od 17. studenog 2008., FPŽ-1232/13 od 20. svibnja 2015.). Svaku dilemu oko početka računanja zastare koja se mogla pojaviti kod tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak, a vezano uz različita zakonska rješenja tog pitanja u posebnim zakonima, riješio je članak

³⁰ Europski sud za ljudska prava u predmetu Ruotsalainen protiv Finske, zahtjev broj 13079/03, odlučio je presudom od 16. lipnja 2009. godine, čija suština se svodi na to da je Europski sud za ljudska prava utvrdio da je podnositelju zahtjeva u dva postupka izrečena kaznena sankcija jer je u prekršajnom postupku kažnjen zbog korištenja nelegalnog goriva, a uz to je u upravnom postupku obavezan na plaćanje dodatnog poreza u iznosu koji odgovara porezu koji je stvarno bio dužan platiti uvećanom tri puta, što je upravo zbog trosrukog uvećanja stvarno dugovanog dodatnog poreza upućivalo na kazneni karakter mjere izrečene u upravnom postupku, uslijed čega je konstatirana povreda članka 4. Protokola broj 7 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

13a. Prekršajnog zakona, koji sada propisuje da zastara prekršajnog progona počinje teći danom kad je prekršaj počinjen.

Kod zastare izvršenja prekršajnih sankcija također je napušten institut relativne zastare te je sada člankom 14. Prekršajnog zakona propisano da se izrečena prekršajno-pravna sankcija ne može izvršiti kad od pravomoćnosti odluke proteknu tri godine.

Gledano s aspekta financijskih prekršaja, koji svuda u svijetu imaju veliku važnost s obzirom na to da se njihovim počinjenjem uvijek izravno ili neizravno nanosi šteta državnom proračunu, potrebno je istaknuti da će ovakvo zakonsko rješenje, kojim je za procesuiranje financijskih prekršaja skraćena zastara prekršajnog progona s dosadašnjih šest na četiri godine, znatno utjecati na kvalitetu provođenja postupaka protiv okrivljenika te će okrivljenici ponovno uspijevati izbjeći sankciju za počinjeni prekršaj, a što će se u konačnici opet reflektirati na državni proračun jer neće biti naplaćena sankcija za počinjeni prekršaj s kojim je u vrijeme počinjenja prekršaja oštećen državni proračun. Naime, kako su neki od financijskih prekršaja po svojoj naravi vrlo složeni (simulirani pravni poslovi) te je postupak njihova dokazivanja vrlo često vezan uz pribavljanje dokumentacije od inozemnih financijskih tijela, što je samo po sebi dugotrajan proces, ovakvo zakonsko rješenje teško da će dati zadovoljavajuće rezultate, a uz to odskače od zakonskih rješenja većine zemalja Europske unije, koje u pravilu za financijske prekršaje imaju znatno dulje zastarne rokove, iz jednostavnog razloga što žele na adekvatan način sankcionirati nanošenje štete državom proračunu.

10. NADLEŽNOST PRVOSTUPANJSKIH SUDOVA VEZANA UZ ODLUKE TIJELA DRŽAVNE UPRAVE KOJA VODE PREKRŠAJNI POSTUPAK

Zakonom o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (Narodne novine 39/13), i to člankom 94., promijenjena je stvarna i mjesna nadležnost Prekršajnih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu na način da su isti stvarno i mjesno nadležni odlučivati o prigovorima protiv prekršajnih naloga svih ovlaštenih izdavatelja, uključujući dakle i onih izdanih od strane tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak, i to kada je prigovor podnesen protiv odluke o prekršajnoj sankciji, troškovima postupka, oduzimanju imovinske koristi ili oduzimanju predmeta prekršaja.³¹ Uz to su stvarno i mjesno nadležni

³¹ Odredbom članka 94. stavka 1. točke 2. Prekršajnog zakona propisano je da su prekršajni sudovi nadležni odlučivati o prigovorima protiv prekršajnih naloga svih ovlaštenih izdavatelja kada je prigovor podnesen zbog odluke o prekršajnoj sankciji, troškovima postupka, oduzimanja imovinske koristi ili oduzimanja predmeta.

odlučivati o žalbi podnesenoj isključivo zbog odluke o prekršajnoj sankciji, troškovima postupka, oduzimanju imovinske koristi ili predmeta prekršaja, i to protiv odluke o prekršaju koju je donijelo tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak za prekršaj ili stjecaj prekršaja za koji je kao jedina kazna propisana novčana kazna do 15.000,00 kuna.³² Potrebno je istaknuti da o predmetnim prigovorima na prekršajni nalog i žalbi na rješenje o prekršaju navedeni prvostupanjski sudovi odlučuju u vijeću od tri suca, pri čemu se, bez provođenja ikakva postupka, može samo potvrditi prekršajni nalog ili preinačiti novčana kazna izrečena u prekršajnom nalogu, naravno pod uvjetom da je okrivljenik dostavio relevantnu dokumentaciju iz koje je vidljivo da mu je prekršajnim nalogom odmjeren previsa novčana kazna te da postoje opravdani razlozi za njezino smanjenje. Međutim Vijeće za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH ima saznanja da nadležni prvostupanjski sudovi iz članka 94. Prekršajnog zakona neosnovano i vrlo drastično, a bez navođenja posebnih razloga o odlučnim činjenicama, umanjuju kazne izrečene od strane tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak, pa ubuduće moraju voditi računa o zakonitosti takva svojeg postupanja. Odlučujući o prigovoru ili žalbi iz članka 94. Prekršajnog zakona, prvostupanjski su sudovi dužni paziti na pravilnu primjenu materijalnog prava i na zastaru prekršajnog progona. Uz to prvostupanjski sud nije nikada ovlašten upustiti se u prekršajni postupak po prigovoru na prekršajni nalog tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak ni ako se radi o prigovoru na novčanu kaznu, a još manje ako se prigovor odnosi na meritum predmeta, i to stoga što su za vođenje prekršajnog postupka u financijskim predmetima nadležna tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak.³³ U slučaju da prvostupanjski sud utvrdi da okrivljenik nije podnio

³² Odredbom članka 94. stavka 1. točke 3. Prekršajnog zakona propisano je da su prekršajni sudovi nadležni odlučivati o žalbi podnesenoj samo zbog odluke o prekršajnopравnim 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.

³³ Kako je odredbom članka 94. stavka 1. točke 1. Prekršajnog zakona propisano da su prekršajni sudovi nadležni suditi u prvom stupnju za sve prekršaje, osim za one za koje je zakonom propisana nadležnost tijela državne uprave, dok je odredbom članka 94. stavka 1. točke 2. Prekršajnog zakona propisano da prekršajni sudovi odlučuju o prigovoru protiv prekršajnih naloga svih ovlaštenih izdavatelja kad je prigovor podnesen zbog odluke o prekršajnopравnoj sankciji, troškovima postupka, oduzimanja imovinske koristi ili oduzimanja predmeta, to iz nomotehničke pisanja te odredbe zakona proizlazi jasna razlika za prvostupanjske sudove između suđenja u prvom stupnju i odlučivanja o prigovorima protiv prekršajnih naloga svih ovlaštenih izdavatelja, koji su podneseni zbog točno pobrojanih razloga u točki 2. stavka 1. članka 94. Prekršajnog zakona. Takvo tumačenje došlo bi u pitanje kad bi se uzela u obzir odredba članka 96. stavka 1. točke 1. Prekršajnog zakona, kojom je propisano da su tijela državne uprave nadležna odlučivati u prvom stupnju o prekršajima kada je to propisano posebnim zakonom. Međutim u odnosu na predmetnu odredbu zakona moguće je zaključiti jedino to da je zakonodavac kod

prigovor na prekršajni nalog samo zbog odluke o kazni, mora vratiti predmet nadležnom tijelu državne uprave koje vodi prekršajni postupak da povodom prigovora provede prekršajni postupak protiv okrivljenika. Navedeni prvostupanjski sudovi, s obzirom na ovakvu svoju nadležnost, ovlašteni su odlučivati i o žalbi na rješenje o odbačaju nepravodobnog prigovora, odnosno žalbe, donesenog od strane tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak, no to je isključeno ukoliko je vidljivo da su prigovor, odnosno žalba, podneseni ne samo zbog odluke o kazni nego i u odnosu na meritum predmeta te u tom slučaju o takvu rješenju odlučuje Vijeće za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH.³⁴

11. ZAKLJUČAK

Imajući u vidu sve naprijed navedeno, možemo zaključiti da su tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak iznimno važan segment prekršajnog sustava. U prilog tome ide činjenica da su upravo tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak stvarno nadležna za vođenje prekršajnih postupaka u odnosu na gotovo sve financijske prekršaje, koji u smislu Prekršajnog zakona spadaju u red najtežih prekršaja za koje su propisane visoke novčane kazne, a čije je izricanje opravdano zbog velike društvene opasnosti tih djela s obzirom na to da je njihovim počinjenjem izravno ili neizravno oštećen državni proračun. Zbog njihove organizacijske strukture, koja je u bitnome drugačija od sudova, postoje brojne razlike u njihovu postupanju tijekom vođenja prekršajnog postupka u usporedbi s postupanjem prekršajnih sudova. Iako su navedene razlike u pravilu formalne prirode te su isključivo rezultat činjenice da osobe koje unutar tijela državne uprave vode prekršajni postupak nisu suci, pa stoga nisu ovlašteni donositi presude, određivati pritvor te izricati kaznu zatvora, jedina razlika koja je stvarno suštinske prirode jest ta da tijelima državne uprave koja vode prekršajni postupak nije potreban optužni prijedlog ovlaštenog tužitelja, nego prekršajni postupak mogu pokrenuti i voditi po službenoj dužnosti. Takvo zakonsko rješenje primijenjeno u praksi uvijek ostavlja izvjesnu dvojbu oko nepristranosti tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak

propisivanja nadležnosti tijela državne uprave htio izbjeći riječ „suditi“, a upotrebom riječi „odlučivati“ izostala je suština te odredbe, koja je trebala obuhvatiti ne samo odlučivanje tijela državne uprave o prekršajima nego i samo vođenje prekršajnog postupka

³⁴ Odredbom članka 94. stavka 4. Prekršajnog zakona propisano je da je sud koji prema stavku 1. točki 2. i 3. tog članka odlučuje o prigovoru, odnosno žalbi, nadležan za odlučivanje i o žalbi protiv rješenja kojim je izdatelj prekršajnog naloga prigovor odbacio nepravodobnim, nedopuštenim ili nepotpunim i o žalbi protiv rješenja kojim je donositelj odluke o prekršaju žalbu odbacio nepravodobnom, nedopuštenom ili nepotpunom.

s obzirom na to da takvo postupanje objedinjuje i funkciju tužitelja i funkciju suca. Smatramo da bi u tom smislu zakonodavac trebao poraditi na percepciji neovisnosti tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak na način da se isključi mogućnost vođenja postupaka *ex offio*. Sama činjenica da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak po svojem ustroju nisu dio pravosudnog sustava nimalo ne umanjuje njihovu važnost, no ta činjenica nije zanemariva u percepciji njihova rada. Naime, unatoč velikim nastojanjima tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak da zakonitim vođenjem prekršajnog postupka i zakonitošću svojih odluka u cijelosti nadvladaju svoju pravnu poziciju, koja im ne jamči samostalnost i neovisnost u radu, nemoguće je oteti se dojmu, gledano ovdje s aspekta Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH, da su ponekad neki postupci i odluke rezultat dnevne politike, a što je i razumljivo kad se uzme u obzir da su svojim ustrojstvom tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak za financijske prekršaje tek dio Ministarstva financija RH, dakle izvršne vlasti. Potrebno je istaknuti i cijeli niz problema koji proizlaze upravo iz navedene situacije. Tako je uvijek upitno moraju li tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak primjenjivati Sudski poslovnik prilikom dostave spisa na nadležno odlučivanje sudu, što po svojem ustroju svakako ne bi trebala, no s druge strane to bi bilo nužno jer, realno gledajući, vode isti postupak kao i prekršajni sudovi, pa bi i spis trebao biti na jednak način formiran kad dolazi na odlučivanje povodom žalbe na Visoki prekršajni sud RH. Uz to Visoki prekršajni sud RH nije nadležan za vršenje kontrole rada tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak, osim kroz žalbeni postupak, pa stoga ostaje otvoreno pitanje zakonitosti i pravilnosti njihova rada u predmetima u kojima nisu podneseni pravni lijekovi. Jednako tako, kroz danas aktualnu temu e-spisa, koji se primjenjuje samo na pravosudni sustav, očito je da taj dio prekršajnog sustava neće moći biti na zamišljeni način podvrgnut kontroli, a što će se u formalnom smislu reflektirati i na rad Vijeća za financijske prekršaje Visokog prekršajnog suda RH. Ako samo sagledamo činjenicu da se za prekršajni postupak pred tijelima državne uprave primjenjuje drugačija tarifa za rad odvjetnika u odnosu na prekršajni postupak pred prekršajnim sudovima, potpuno je jasno da se neopravdano marginalizira i bagatelizira rad tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak te da je u budućnosti potrebno naći adekvatno zakonsko rješenje koje će osigurati neovisnost i samostalnost te dignitet, kako osobni tako i materijalni, svih onih koji u tijelima državne uprave vode prekršajne postupke i donose odluke koje su od iznimne važnosti za prekršajni sustav.

Summary

MISDEMEANOUR PROCEEDINGS BEFORE STATE ADMINISTRATION AUTHORITIES

In this paper the authors analyse the specificities of misdemeanour proceedings before first-instance state administration authorities that conduct misdemeanour proceedings, especially in the sphere of financial misdemeanours. The analysis includes the competence and composition of the state administration authorities conducting misdemeanour proceedings, as well as the institution and course of misdemeanour proceedings, and the imposition of misdemeanour sanctions, with a presentation of the fundamental principles with which state administration authorities must comply when conducting misdemeanour proceedings. Special attention is given to the *ne bis in idem* principle, since significant case law of the European Court of Human Rights has been built up precisely on the decisions of state administration authorities that conduct misdemeanour proceedings related to financial misdemeanours. The authors also present their views concerning the legal solution of shortening the limitations period for financial misdemeanours, and focus on the extension of the jurisdiction of first-instance courts based on which they decide as second-instance bodies upon some decisions of state administration authorities that conduct misdemeanour proceedings. In addition, they analyse the most frequent irregularities in the work of state administration authorities that conduct misdemeanour proceedings, which have been identified during the appellate proceedings before the Panel for Financial Misdemeanour Offences of the High Misdemeanour Court of the Republic of Croatia.