

Pomorski prekršaji

(Tristošezdesetdeveto i tristosedamdeseto poglavlje iz još neobjavljene knjige „Pomorsko-upravno pravo FNRJ“)

Dr. Branko Jakaša — Split

(Nastavak iz prošlog broja)

Smatramo da se kod pomorskih prekršaja u užem smislu ne može govoriti o povrijedi opće, nego posebne društvene discipline. U ovim slučajevima pozitivni propisi izričito spominju osobe sa posebnim kvalifikacijama (zapovjednik broda, brodovlasnik i t. d.). Ove osobe — obzirom na svoje kvalifikacije, funkcije i položaj stupaju u posebni odnos prema pomorsko-upravnim organima, koji je odnos nezavisan od općeg odnosa prema društvenoj zajednici. Stvar je — po našem mišljenju — potpuno analogna povrijedi disciplinskih odnosa. Disciplinska odgovornost se ne isključuje sa administrativnom odnosno krivičnom odgovornošću i to iz razloga što se radi o povrijedi društvenih odnosa. Isto tako ne će ni povrijeda odnosa koji se osnivaju prema pomorsko-upravnim organima isključivati povrijedu odnosa koji zasnivaju krivičnu odgovornost i obratno. Da je i zakonodavac imao u konkretnim slučajevima u vidu ovaj specijalni odnos, dokaz je i činjenica što je nadležnost za vođenje administrativnog postupka kod ovih prekršaja data organima čiji su odnosi povrijeđeni (pomorsko-upravni organi) i to potpuno analogno kao što disciplinski postupak provode oni organi čiji je odnos povrijeđen. Mislimo da je ovakovo stanovište potpuno ispravno i da odgovara potrebama života. Pomorstvo — naime — kao i druge saobraćajne grane obzirom na rizike kojima su podvrgnuti, zahtijevaju ne samo posebne kvalifikacije osoba koje se — direktno ili indirektno — bave tim saobraćajnim granama, već i maksimalnu pažnju u vođenju svih saobraćajnih sredstava, te najstriktniju primjenu svih pozitivnih propisa. Ove okolnosti stvaraju posebni odnos između ovih osoba i nadležnih državnih organa. Obratno pak gdje ovaj posebni odnos nije bio uspostavljen, radić će se o povrijedi opće društvene discipline, a za postupak po ovome su nadležni oni organi koji provode postupak i o svim drugim prekršajima, pa makar se radi i o djelu koje je predviđeno kao pomorski prekršaj.

Na ovaj način možemo na jednoj strani izdvojiti pomorske prekršaje koji učine točno kvalificirane osobe, i koji prekršaji se materijalno razlikuju od drugih prekršaja, te sve ostale prekršaje, tako da pomorski prekršaji u širem smislu, nemaju stvarno nikakvih posebnih sadržajnih osobina.

Osnovni zakon o prekršajima je prilično jasno — i ako ne doduše izričito — postavio ovu razliku, samo je nije dosljedno — u svim konsekvencama sproveo. Logično bi bilo da se postupci po ovim prekršajima vode potpuno neodvisno od eventualnog krivičnog postupka, ali ih Zakon podvrgava istim ograničenjima kao i sve ostale prekršaje. Na ovaj način jedino stvarna razlika je u nadležnosti organa za vođenje prekršaja.

Smatramo da bi ovaj princip podjele trebalo dosljedno sprovesti, te dozvoliti — analogno povrijedi disciplinskih odnosa — provođenje postupka potpuno neodvisno od eventualnog krivičnog postupka.

370. Za pomorske prekršaje u užem smislu administrativno-kazneni postupak vode i kazne izriču rukovodioci lučkih kapetanija. Izričito su dakle spomenuti rukovodioci kapetanija, a ne kapetanije kao takove. Ovo je učinjeno radi toga da se osigura što veća mjera zakonitosti, jer se polazi sa pretpostavke da je rukovodilac kapetanije najkvalificiranija osoba koja može najbolje ocijeniti odnosni prekršaj i za njega izreći kaznu. Rukovodilac lučke kapetanije ima u ovom pogledu sva prava i dužnosti suca za prekršaje, naročito što se tiče načela samoga postupka.¹

Inače što se tiče samog postupka i njegovih načela važe u svemu odredbe Osnovnog zakona o prekršajima i nema nikakve specifičnosti koju bi u ovom pogledu trebalo napomenuti kod pomorskih prekršaja.

Predviđeno je da svaki prekršaj — beziznimno — u prvom stepenu provedu lučke kapetanije. Ovo će — dakle — biti i u slučaju kada se prekršaj izvrši i protiv prvostepene odluke odnosno rješenja Uprave pomorskih oblasti.² Mišljenja smo da bi u ovim slučajevima trebalo predvidjeti da prvostepeni postupak vode Uprave pomorskih oblasti, jer je to daleko logičnije a i ispravnije i sa stanovišta zaštite zakonitosti, jer će se stražnici povodom žalbe na Upravu pomorstva i riječnog saobraćaja uvijek dati mogućnost da stvar preispita organ koji nije neposredno direktno zainteresiran.

»Protiv rješenja donesenog od strane rukovodioca lučke kapetanije podnosi se žalba neposredno višem organu.«³ Ovo drugim riječima znači da se žalba uvijek podnosi Upravi pomorske

¹ Ovdje bi mogli postaviti jednu primjedbu. Prema čl. 52 Osnovnog zakona o prekršajima, »sudac za prekršaje mora imati svršeni pravni fakultet ili Višu školu Ministarstva unutrašnjih poslova FNRJ«. S pravom se smatra da osobe sa ovakvim kvalifikacijama predstavljaju najvišu garanciju za ostvarenje zakonitosti postupka. Međutim, postoji činjenica da u nekim lučkim kapetanijama djeluju kao službenici osobe sa svršanim pravnim fakultetom. Smatramo da bi bilo daleko pravilnije, a i više bi se približavalo osnovnim intencijama samoga zakona, kada bi se ovim osobama povjerilo vođenje administrativno-kaznenog postupka o pomorskim prekršajima. Trebalo bi — dakle — predvidjeti da administrativno-kazneni postupak vode službenici sa svršanim pravnim fakultetom, a ako ovih nema, tek tada rukovodioci lučkih kapetanija.

² Konkretno na pr. kod provođenja propisa o sigurnosti broda na pr. kada naručioc u određenom roku ne podnese na uvid i odobrenje nacrtu broda u gradnji. Isto tako i kod propisa o upisu brodova i slično.

³ Član 1 Uredbe.

oblasti koja je teritorijalno nadležna za kapetaniju koja je donijela odnosno rješenje.

Ako se prekršaj izvrši na kopnu ili obalnom moru FNRJ nadležna će biti ona lučka kapetanija na čijem teritoriju je prekršaj izvršen. Komplikiranija je stvar ako je prekršaj izvršen na otvorenom moru ili stranim obalnim vodama. U ovom smislu može doći do primjene čl. 62 st. 2 Osnovnog zakona o prekršajima koji kaže: »Ako je prekršaj učinjen na domaćem brodu ili zrakoplovu, za vođenje administrativno-kaznenog postupka nadležan je sudac za prekršaje onog narodnog odbora na čijem se području nalazi domaća luka ili zrakoplovno pristanište u kojem se završava putovanje učinioca prekršaja«.

Citirano načelo ne vrijedi samo za pomorske prekršaje, već i za svaku drugu vrst prekršaja radi čega se i spominje sudac za prekršaje, koji je za pomorske prekršaje u užem smislu rukovodioc lučke kapetanije. Premda možda — na prvi pogled — izgleda da je ovaj kriterij jasan, logičan i jednostavan, ipak će njegovo provođenje upravo kod pravnih pomorskih prekršaja u praksi nailaziti na izvjesne poteškoće.

Citirano mjesto — naime — kaže da će za pokretanje postupka biti nadležan onaj sudac za prekršaje na čijem se području nalazi luka »u kojem se završava putovanje učinioca prekršaja«. Dakle ne putovanje broda. Putovanje se osobe završava kada se ista definitivno iskrca sa broda jer je došla na odredište. Kod općih prekršaja ovo načelo ne će — redovito — predstavljati — u primjenjivanju velikih poteškoća, jer će se obično raditi o osobama izvan napred navedenih koje će se iskrcati sa broda te će se ne samo moći odrediti njena nadležnost suca za prekršaje, već i postojati i stvarna mogućnost da se postupak provede. Kod članova posade ovo ne će uvijek biti slučaj. Članovi posade se ne će uvijek iskrcevati sa broda kada brod završi putovanje, već nastavljaju sa brodom novo putovanje. Za njih se — dakle — u ovom slučaju ne će moći tvrditi da su završili putovanje. U ovim slučajevima bi se postupak mogao provesti tek kada se odnosni član posade iskrca sa broda što bi pak moglo dovesti i do zastare gonjenja. Osim toga ovakovim nepotrebnim odugovlačenjem se ni izdaleka ne postizava onaj efekat koji bi bio postignut da je postupak odmah proveden.

Postoji mišljenje da se ovaj problem rješava čl. 63 predmetnog zakona prema kojemu »ako se nadležnost ne može odrediti prema mjestu izvršenja prekršaja, ona se određuje prema prebivalištu odnosno boravištu učinioca, ukoliko se važnost propisa kojima je prekršaj određen prostire i na područja na kome se nalazi njegovo prebivalište odnosno boravište«.

U prvom redu je napomenuti da u konkretnom slučaju ovaj član ne dolazi do primjene, jer se isti primjenjuje samo ako se nadležnost ne može odrediti prema mjestu izvršenja prekršaja. Ovdje se pak nadležnost može odrediti, samo još nisu nastupili momenti za njeno određenje. Osim toga učinioc prekršaja ne mora uvijek imati pre-

bivalište na području koje kapetanije, već može to biti i koje mjesto u unutrašnjosti. Boravište pak ne će — što se kapetanije tiče — biti često puta praktički provedivo, jer se odnosna osoba može vrlo kratko vrijeme zadržavati na području koje kapetanije. Za osnivanje nadležnosti na temelju titula boravka potrebno je da se postupak počne provoditi za vrijeme kada odnosna osoba boravi na području organa koji provodi postupak, jer se poslije ili prije toga ne može govoriti o boravku osobe u odnosnom mjestu.

Nadalje je ovdje sporno pitanje da li se važnost pomorsko-upravnih propisa proteže i na područja van teritorijalne nadležnosti pomorsko-upravnih organa. Za pozitivno stanovište govori okolnost da ove prepise izdaju savezni organi i da im se nadležnost — samim tim — proteže i na područje izvan onoga, na kojemu su nadležni pomorsko-upravni organi. Protiv ovoga pak govori činjenica da se — prema prirodi same stvari — ovi propisi mogu primjenjivati samo na područja na kojemu su navedeni organi nadležni. Unatoč nesumnjivog osnovanosti ovog drugog stanovišta, mislimo da su razlozi koji govore za prvo opravdaniji i da se pomorsko-upravni propisi načelno odnose na čitavo područje FNRJ. Naravna je stvar da se ogromni dio ovih propisa ne će po prirodi same stvari moći primjeniti izvan navedenih granica, ali u koliko se mogu, nema nikakve zaprieke da se ne primjene.⁴ Međutim, unatoč ovakvog stava, poteškoća nije izbjegnuta. Za kažnjavanje naime ovih prekršaja isključivo su nadležni pomorsko-upravni organi, a njihova se nadležnost ne proteže u unutrašnjost države. Postoji mišljenje da se na temelju čl. 64 predmetnog zakona postupka u svim onim slučajevima kada se mjesna nadležnost ne može ustanoviti po čl. 63 i 64 Osnovnog zakona o prekršajima,⁵ te da bi u ovim slučajevima bila nadležna za vođenje postupka ona lučka kapetanija koja ga prva započne. Naše je mišljenje da ovakovo stanovište nije tačno i da ne odgovara zakonu. Član 64 doslovno kaže: »Ako su po članovima 62 i 63 ovog Zakona za postupak nadležni suci za prekršaje dvaju ili više narodnih odbora, postupak vodi sudac za prekršaje koji ga je prvi započeo«. Radi se dakle o slučajevima kada postoji više nadležnih organa, a ne kada se ovaj organ ne može uopće ustanoviti, kao na pr. u slučaju člana posade koji ima prebivalište i boravište u unutrašnjosti.

Iz svih ovih razloga smatramo da bi trebalo predvidjeti da se — u predmetnim slučajevima — nadležnost određuje bilo prema luci pripadnosti broda, bilo pak prema luci u kojoj brod — a ne učinioc prekršaja — završi putovanje. Na ovakav način bi se izbjegla inkonvencijentnost sadašnje stilizacije.

Prema čl. 2 predmetne uredbe: »Administrativno kazneni postupak može voditi i kazne iz-

⁴ Na pr. krivotvorenje brodskih isprava.

⁵ Vidi komentar ad čl. 64 Osnovnog zakona o prekršajima.

ricati i Ministar pomorstva FNRJ koji može preuzeti već započeti postupak u svakom njegovom stadiju«. Ovo je predviđeno radi osiguranja jednoobraznosti postupka i istovjetnosti kriterija kod rješavanja pomorskih prekršaja, koja je stvar u pomorstvu neophodno potrebna. Budući postoje tri organa koja — obzirom na teritorijalnu podjelu — rješavaju u drugom stepenu, to na ovaj način jednoobraznosti i jedinstvenost stava nije zažagarantirana. Uprava pomorstva i riječnog saobraćaja može preuzeti započeti postupak »u svakom njegovom stadiju«. Dakle, prvom i drugom stepenu rješavanja. Preuzimanje postupka može uslijediti sve dok postupak nije završen, to jest dok nije donešeno rješenje i isto objavljeno stranci. Kod prvostepenog postupka Uprava pomorstva i riječnog saobraćaja dakle ne će moći preuzeti postupak ako je lučka kapetanija doni-

jela rješenje i objavila, odnosno dostavila stranci. Kada stranka dobije rješenje stiče na temelju njega stanovita prava, koja se manifestiraju u tome da se sa rješenjem saglasi, ili pak da uloži žalbu. Ako se preuzme postupak koji se vodi u prvom stepenu, tada će se i preuzeti postupak morati smatrati kao prvostepeni postupak i protiv odnosnog rješenja postojat će pravo žalbe na višeg organa prema općim načelima Osnovnog zakona o prekršaju. U koliko se pak preuzme postupak koji se je vodio u drugom stepenu tada će rješenje Uprave imati karakter drugostepenog rješenja.⁶

⁶ Sva ostala pitanja u vezi sa pomorskim prekršajima spadaju u opće probleme Osnovnog zakona o prekršajima i kao takvi ne spadaju u predmet prikazivanja pomorskog upravnog prava.