

EVIDENTIRANJE SVAKE VAŽNE PODUZETE POSTUPOVNE RADNJE SASTAVLJANJEM ZAPISNIKA

Milan Stipić, dipl. iur.*

SAŽETAK: U ovom radu obrađen je zapisnik kao pojedinačan pravni akt, s naglaskom na zapisnik koji je dužna sastaviti službena osoba u prigodi usmene rasprave i očevida kad se ove radnje provode po pravilima općeupravnog postupanja, koja vrijede za vođenje postupka i rješavanje upravne stvari. S tim u vezi obrađena su pitanja, a odnose se na propisivanje sadržaja zapisnika, čitanje i potpisivanje, napuštanje mjesta sastavljanja zapisnika, dodatak zapisniku, značajke zapisnika kao javne isprave. Usko vezano uz zapisnik, obrađena je i zabilješka, kao niža postupovna radnja koja se sastavlja o manje značajnim procesnim pitanjima u postupku, s time da se tako evidentirane radnje pri odlučivanju o upravnoj stvari ne mogu zanemariti. Odabrani su i prikazani primjeri sastavljanja zapisnika prema posebnim pravilima za vođenje postupka i odlučivanje o upravnoj stvari, kad poslove državne uprave obavljaju carinski i inspekcijски službenici. S obzirom na to da je uz rješavanje upravne stvari u određenim slučajevima vezan i prekršajni postupak - isto činjenično stanje za upravno rješavanje, osobito u postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti, ima i obilježja prekršaja, obrađen je i zapisnik u prekršajnom postupku. U tom dijelu, obrađena su pitanja, kao što su: zapisnik o radnjama u postupku i njegov sadržaj, potpis zapisnika, izdvajanje zapisnika iz spisa predmeta i zapisnik o glavnoj raspravi. Osim toga, navedeni su i primjerice odabrani slučajevi sadržaja zapisnika kad druga državna tijela sastavljaju zapisnik o poduzetim radnjama u postupku, navodeći tek pravnu osnovu za sastavljanje zapisnika, a sve s namjerom kako bi se prikazala raširenost propisivanja obveze sastavljanja zapisnika i njegova sadržaja. Riječ je o zapisniku u kaznenom i parničnom postupku i o zapisniku koje sastavlja državno odvjetništvo.

Ključne riječi: *zapisnik, propisanost sadržaj zapisnika, zapisnik kao isprava, dokazna snaga zapisnika.*

JEL: K30, K40

* Milan Stipić, dipl. iur., viši predavač, mstipic@gmail.com

1. UVOD

Zapisnik je važan službeni akt koji se sastavlja u različitim situacija i različitim povodom. Sa stajališta dokazivanja ima snagu dokaznog sredstva koje pripada ispravama. Ponekad je sadržaj zapisnika normiran u propisima, pa je riječ o tome kad se zapisnik mora sastaviti, a ponekad iz propisane norme proizlazi kako je o nekoj radnji ili postupanju korisno sastaviti zapisnik. Dakle, javnopravna tijela i druga državna tijela sastavljaju zapisnik kad ih na to obvezuje propis, a drugi put kad se radi o važnoj radnji, jer podaci iz zapisnika su podloga za donošenje različitih odluka. U oba slučaja radi se o poduzimanju službenih radnji koje poduzima službena osoba u komunikaciji sa strankama ili drugim sudionicima u postupku, kao što je saslušanje, vještačenje, očevid, usmena rasprava, uzimanje izjava, rad kolegijalnog tijela i slično.

Osim što u okviru propisanog djelokruga zapisnik sastavljaju državna tijela, zapisnik sastavljaju i gospodarski subjekti i pojedinci, sve sa svrhom kako bi ostali pisani zapisi o činjenicama i okolnostima od značaja za postupanje u određenom predmetu.

U ovom radu naglasak je na sadržaju zapisnika sastavljenom po pravilima koja vrijede za upravno postupanje prema pravnim normama općeg upravnog postupka ili posebnom upravnom postupku. Drugi primjeri ilustriraju raširenost primjene sastavljanja zapisnika i ulogu zapisnika kao dokumentarnog akta, iz kojeg se uzimaju podaci, potkrijepljeni dokazima, pri donošenju meritorne odluke.

2. ZAPISNIK SASTAVLJEN PREMA PRAVILIMA OPĆEG UPRAVNOG POSTUPKA

Općenito

Upravnom stvari u smislu odredaba članka 2. Zakona o općem upravnom postupku² smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka³ neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje ili je zakonom određena kao upravna stvar. Cilj je vođenja svakog upravnog postupka riješiti upravnu stvar na pravilan i zakonit način. Uz primjenu načela materijalne

² Nar. nov. br. 47/09. i 110/21.

³ (1) Stranka u upravnom postupku je fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.

(2) Stranka može biti i tijelo državne uprave te drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica, odnosno podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, ako može biti nositelj prava, odnosno obveza o kojima se rješava. Članak 4. Zakona o općem upravnom postupku.

istine, pri rješavanju upravnih stvari potrebno je točno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za rješavanje upravne stvari. Za izvođenje i ocjenu dokaza koriste se različita dokazna sredstva među kojima značajno mjesto zauzimaju isprave⁴. Prema nekim autorima, isprave su u odnosu na druga dokazna sredstva, najzastupljenije dokazno sredstvo. Službenom ispravom smatra se i zapisnik kad je sastavljen prema propisu, kao usvojenom i određenom obvezom.

Zakon o općem upravnom postupku propisao je u kojim se slučajevima sastavlja zapisnik. Tako je određeno da se zapisnik sastavlja o usmenoj raspravi, očevidu ili o nekoj drugoj važnijoj radnji u postupku i važnoj usmenoj izjavi stranke ili trećih osoba u upravnom postupku⁵.

Kao važne radnje u postupku navodi se usmena rasprava i očevid. Međutim, nema sumnje da su u postupku važne radnje; primitak podneska koji se izjavljuje usmeno, izjava stranke o opozivu radnji opunomoćenika, odustanak stranke od zahtjeva, izvođenje vještačenja, saslušanje svjedoka, uzimanje izjave stranaka kao dokaznog sredstva. Sigurno je da će službena osoba, procjenjujući utječe li neka radnja ili izjava bitno na rješavanje upravne stvari, biti u situaciji procijeniti, radi li se o važnoj radnji u postupku, odnosno važnoj izjavi o kojoj je potrebno sastaviti zapisnik kako bi do izražaja došle značajke zapisnika pri donošenju odluke.

2.1. Propisanost sadržaja zapisnika (zakonit zapisnik)

Svaka radnja ili izjava koja može u bitnom utjecati na rješavanje upravne stvari mora biti na odgovarajući način evidentirana. U tu svrhu se sastavlja zapisnik. Zapisnik obvezno sadrži: naziv javnopravnog tijela koje obavlja radnju, mjesto gdje se radnja obavlja, dan kada se radnja obavlja, sat početka i završetka radnje, predmet (upravna stvar) u vezi s kojim se vodi postupak, osobna imena (ime i prezime) službenih osoba⁶, ime i prezime prisutnih stranaka, njihovih zastupnika ili opunomoćenika (opći, formalni dio zapisnika), kratak i točan tijek i sadržaj u postupku obavljanja radnje i danih izjava, podatke o is-

⁴ (1) Službena osoba u postupku utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaz i mišljenje vještaka i obaviti očevid. Tako glasi odredba stavka 1. članka 58. Zakona o općem upravnom postupku, a članak 70. ovoga Zakona glasi. Ako za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi, za utvrđivanje takvih činjenica može se kao dokazno sredstvo uzeti i izjava stranke.

⁵ Vidjeti stavak 1. članka 76. Zakona o općem upravnom postupku.

⁶ U smislu odredbe članka 23. Zakona o općem upravnom postupku:

- (1) U upravnom postupku postupa službena osoba u opisu poslova koje je vođenje tog postupka ili rješavanje o upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela.
- (2) U javnopravnim tijelima službena osoba koja vodi postupak ili rješava o upravnim stvarima mora imati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen državni stručni ispit.
- (3) Ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari, rješenje donosi čelnik tijela.

pravama koje su upotrijebljene u bilo koju svrhu, prema potrebi takve se isprave prilažu zapisniku (i imaju dokaznu vrijednost) i sve zaključke koji se u tijeku postupka donesu⁷ (posebni, sadržajni dio zapisnika). Stoga se može reći da se zapisnik sastoji od općeg i posebnog dijela.

Pri navođenju osobnog imena u zapisnik, potrebno je primijeniti odgovarajuće odredbe iz Zakona o osobnom imenu⁸ kojim je uređen postupak određivanja i promjena osobnog imena hrvatskih državljana, uz napomenu kako svaki građanin ima pravo i dužnost služiti se svojim imenom te da je propisana novčana kazna za prekršaj osobi koja se ne koristi novim osobnim imenom u pravnom prometu od dana upisa promjene u maticu rođenih.

Kad služena osoba ima ovlaštenje za donošenje usmenog rješenja, u zapisnik se unosi usmeno rješenje, koje je samo po sebi upravni akt, s uputom da stranka ima pravo tražiti pisani otpripravak usmenog rješenja.

Iako uz zapisnik nije propisano kao obveza, smatramo korisnim (svrhovitim) uz naziv javnopravnog tijela koje obavlja radnju i imena stranaka i drugih sudionika u postupku navesti njihov osobni identifikacijski broj (OIB), što bi bilo u duhu ubrzanja vođenja postupka za slučaj obrade podataka o tome koje je javnopravno tijelo vodilo postupak i koje su osobe sudjelovale u upravnoj radnji.

2.2. Čitanje i potpisivanje zapisnika

Nakon što je poduzeta radnja u postupku o kojoj se sastavlja zapisnik dovršena, zapisnik će se pročitati osobama koje su sudjelovale u poduzetoj upravnoj radnji. U potpisanoj i zaključenom zapisniku ne smije se ništa dodavati niti mijenjati. Moguće dopune unose se u dodatak zapisnika koji mora biti potpisan kao i zapisnik. Prije zaključivanja, zapisnik treba pročitati svim saslušanim i ostalim osobama koje su sudjelovale u radnjama na osnovi kojih se sastavlja zapisnik. Te osobe imaju pravo i same pregledati zapisnik te iznijeti svoje primjedbe. Na kraju se napiše da je zapisnik pročitao i da nisu dane nikakve primjedbe. Ako su primjedbe dane, ukratko se napiše njihov sadržaj. Zapisnik potpisuje osoba koja je sudjelovala u upravnoj radnji i službena osoba koja vodi postupak te zapisničar ako ga je bilo. Osoba/e koje su dale izjave potpisuju zapisnik iza svoje izjave. Ako se uz potpisani i zaključen zapisnik sastavlja dopuna, dopunu potpisuje službena osoba i osoba na prijedlog koje je dopuna unesena. Zapisnik je osim vlastoručnog potpisa, moguće potpisati i kvalificiranim elektroničkim potpisom definiran Uredbom (EU) br. 910/2014.⁹

⁷ Vidjeti stavak 2. članka 76. Zakona o općem upravnom postupku.

⁸ Nar. nov. br. 118/12, 70/17. i 98/19.

⁹ Uredba je preuzeta Zakonom o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem

Ako su tijekom izvidnih radnji (pri očevidu) ili u drugim slučajevima kad se zapisnik sastavlja, izrađeni ili pribavljeni planovi, skice ili pak druge vrste dokumenata, ovjerit će se i priključiti zapisniku.

2.2.1. Sadržaj i potpisivanje zapisnika kolegijalnog tijela

O upravnoj stvari osim što postupak - prema opisu poslova radnog mjesta, vodi i odlučuje službena osoba u ime javnopravnog tijela, o upravnoj stvari, u propisom određenim slučajevima upravnu stvar rješava ovlašteno kolegijalno javnopravno tijelo¹⁰. Sukladno aktu o osnivanju kolegijalno tijelo djeluje pod različitim nazivom. Propisanost naziva kolegijalnog tijela može biti različita, uobičajeni je naziv: savjet, odbor, povjerenstvo, vijeće.

Kolegijalno tijelo odlučuje na sjednicama, a o održanim sjednicama vodi se zapisnik. Sadržaj zapisnika o radu kolegijalnog tijela nije propisan Zakonom o općem upravnom postupku. U praksi se sadržaj zapisnika uobičajeno propisuje poslovníkom o radu kolegijalnog tijela. Takav zapisnik, osim podataka koji se unose u opći dio zapisnika, potrebno sadrži: osnovne podatke o radu sjednice, sudjelovanju u raspravi te o donesenim odlukama. U zapisnik se unosi i rezultat glasanja o pojedinoj temi (točki dnevnog reda sjednice). Svaki član kolegijalnog tijela ima pravo na početku sjednice tog tijela iznijeti primjedbe na zapisnik prethodne sjednice. O osnovanosti primjedbe na zapisnik odlučuje se na sjednici bez rasprave. Ako se primjedba prihvati, obaviti će se u zapisniku odgovarajuća izmjena. Zapisnik na koji nisu iznesene primjedbe, odnosno zapisnik u kojem su suglasno s prihvaćenim primjedbama obavljene izmjene, smatra se usvojenim/verificiranim.

Usvajanje zapisnika uobičajeno se obavi na slijedećoj sjednici kolegijalnog tijela, kao prva točka dnevnog reda, a kad se usvoji, potpisuje ga predsjedavajući s (prethodno) održane sjednice i osoba koja je vodila zapisnik (često kao tajnik kolegijalnog tijela).

2.3. Napuštanje mjesta radnje i odbijanje potpisa na zapisnik

Ako se neka osoba, koja sudjeluje u postupku ili je trebala sudjelovati u postupku, udalji prije nego je zapisnik zaključen ili ne želi odnosno odbije potpisati zapisnik, službena osoba zbog takvih okolnosti ne treba izražavati zabrinutost. Napuštanje mjesta radnje i razlozi zbog kojih je potpis na izjavu osobe uskraćen, navode se u zapisnik, ako je osoba iznijela razloge, s tim da osoba nije u obvezi iznijeti razloge zbog kojih uskraćuje potpis i ako bi iznošenje razloga za uskratnu, bilo korisno za vođenje postupka i rješavanje upravne stvari.

Napuštanje mjesta radnje i odbijanje potpisa na zapisnik ne može se smatrati ometanjem ili onemogućavanjem poduzimanja neke radnje u postupku, stoga nema mjesta primjeni odredaba Zakona o općem upravnom postupku za donošenju rješenja o kažnjavanju

tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ. Nar. nov. 62/17 na snazi je od 08. srpnja 2017.

¹⁰ O tome vidjeti članak 25. Zakona o općem upravnom postupku.

novčanom kaznom, kao što je to primjerice pri očevidu, ako vlasnik ili posjednik stvari, odnosno druga osoba, bez valjanog razloga onemogućí provedbu očevida¹¹.

2.4. Dopuna zapisnika

Ako se neka radnja iz opravdanog razloga ne može istog dana završiti ili unutar određenog radnog vremena javnopravnog tijela, nego traje više dana, ne sastavlja se više zapisnika. U takvoj situaciji sastavit će se dopuna prethodno zaključenom zapisniku u kojoj će se unijeti dana izjava zbog koje se sastavlja dopuna zapisniku, a to će potpisati osoba/e koje su prisustvovala poduzimanju radnji zbog kojih se dopuna sastavlja i službena osoba.

Dopuna zapisnika smatra se integralnim dijelom zapisnika i na vođenje postupka ima isti značaj kao i drugi sadržajni dijelovi tog zapisnika.

2.5. Zapisnik kao javna isprava

Općenito se smatra kako su isprave u odnosu na druga dokazna sredstva, kakva su izjava svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka (vještačenje), očevid i izjava stranke, najzastupljenije dokazno sredstvo o određenim činjenicama i događajima relevantnim za vođenje upravnog postupka. Doktrinarna je podjela isprava na javne i privatne isprave, s tim da je za neku ispravu koja ima sve značajke javne potrebno ispuniti tri bitna uvjeta koji moraju kumulativno biti ispunjena, a odnose se na to:

- da je ispravu donijelo/izdalo nadležno javnopravno tijelo
- da je izdana u okviru propisane nadležnosti donositelja odnosno izdatelja i
- da je izdana u propisanom obliku.

Isprava može biti i u elektroničkom obliku, a Zakon o općem upravnom postupku normira samo javne isprave. Za razliku od javnih, na privatne isprave se ne odnosi pravilo o presumpciji istinitosti. Zato, ako jedna od navedenih pretpostavki ne postoji, a riječ je o konkretnoj ispravi, takva se isprava ne može smatrati javnom, nego privatnom ispravom.

Kad je zapisnik sastavljen prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku, što se odnosi i na čitanje i potpisivanje zapisnika, zapisnik ima svojstvo (značenje) javne isprave tj. zapisnik je dokaz o tijeku i sadržaju radnje postupka i danih izjava. Iznimka od ovog pravila su oni dijelovi zapisnika na koje je saslušana osoba dala primjedbu da nisu pravilno sastavljeni.

S obzirom na dokaznu snagu zapisnika, zapisnik se mora uredno voditi i u njemu se ne smije ništa brisati. Dio teksta može se precrtavati, samo prije nego se zapisnik zaključi tj. dok se ne potpiše. Mjesta koja su precrtana moraju ostati čitljiva i njih potpisom ovjerava osoba koja rukovodi radnjom postupka.

¹¹ O tome vidjeti odredbe stavka 2. članka 69. Zakona o općem upravnom postupku.

Da bi se spriječila eventualna zlouporaba, kod zapisnika koji se sastoji od više listova, listove je korisno označiti rednim brojevima, a svaki list na kraju potpisom ovjerava službena osoba koja vodi postupak i osoba čija je izjava upisana na tom listu.

Ako osoba koja mora potpisati zapisnik nije pismena ili ne može pisati, potpisat će je druga pismena osoba koja se također mora potpisati, s tim da to ne može biti službena osoba u tom postupku ni zapisničar.

Ako se neka osoba udalji prije zaključenja zapisnika i/ili ne želi potpisati zapisnik, i u takvoj situaciji zapisnik zadržava obilježje isprave kojom se potvrđuje sadržaj zapisnika, oblik i način rada.

Zapisnikom se ne dokazuje istinitost danih izjava. Zakonska je pretpostavka da su točno upisani svi podaci koji su u zapisniku, odnosno da su izjave dane u zabilježenom sadržaju. Međutim, kao i svaku drugu javnu ispravu, dopušteno je i za zapisnik dokazivati da podaci o poduzetoj radnji ili danoj izjavi nisu točno upisani. Provjera točnosti upisanih podataka i danih izjava moguća je kod javnopravnog tijela ili drugog državnog tijela koje je zapisnik sastavilo¹².

2.6. Zabilješka

Na ovom mjestu upućujemo na to da Zakon o općem upravnom postupku nema posebno određenje o službenoj zabilješci kao samostalno normiranoj procesnoj radnji. U zakonskom tekstu tek se usput pri normiranju rješavanja u stvarima manjeg značaja navodi zabilješka u spisu¹³. Međutim, zabilješka u spisu i dalje je niža razina procesnog uobličavanja pojedinih radnji i izjava u postupku, a navodi se i u Uredbi o uredskom poslovanju¹⁴. Zbog toga i dalje ostaje mogućnost da se o manje važnim radnjama, izjavama stranaka i trećih osoba koje nemaju bitnog utjecaja na rješenje stvari, o upravljanju tijekom postupka, o priopćenjima, sastavlja zabilješka u samom spisu predmeta, na

¹² O analizi sadržaja zapisnika i ulozi zapisnika kao dokumentarnog akta u upravnom postupanju u svojim je radovima pisalo više autora. Sadržaj se može pronaći:

Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 178-180.
Crnković, V., Dupelj Ž. *Primjena Zakona o općem upravnom postupku IV. izdanje*, Informator, 1998., str. 274-277.

Krijan, P. *Zakon o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2004., str. 103-110.

Medvedović, D., *Zakon o općem upravnom postupku, uvodna studija: Regulacija upravnog postupka u Hrvatskoj – tekst Zakona s bilješkama – stvarno kazalo*, Narodne novine, 2013., str. 172-174. i

Stipić, M., Jagić, Z., *Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Effectus studij financije i pravo*, Zagreb 2015., str. 67-69.

¹³ Vidjeti članak 99. Zakona o općem upravnom postupku, u kojem je propisano donošenje rješenja o stvarima manjeg značaja kojim se udovoljava zahtjevu stranke i sastoji se samo od izreke.

¹⁴ Članak 13. i 14. Uredbe o uredskom poslovanju, kojim je uređen poseban postupak s primljenim pošiljkama.

postojećem aktu ili kao samostalan akt s pripadajućom brojčanom oznakom koja sadrži klasifikacijsku oznaku i urudžbeni broj.

Zabilješku u spisu potpisuje službena osoba koja ju je sastavila uz oznaku datuma kada je to učinjeno.

U jezičnoj je uporabi i sintagma službena zabilješka koja ima isto značenje kao i riječ zabilješka. Jezičnu inačicu izraza zabilješka nalazimo u članku 4. točka 21. Uredbe o uredskom poslovanju¹⁵ koja je provedbeni propis na Zakon o sustavu državne uprave¹⁶ u kojoj se navodi: „21. službena bilješka je pisani zapis naloga, primjedbi, obavijesti, telefonskih razgovora, usmenih uputa i poziva te drugi zapisi o činjenicama i okolnostima od značaja za postupanje u određenom predmetu“. Za primjenu bi bilo jednostavnije da je pri normiranju zabilješke (u propisu nižeg rana od zakona) korišten jedinstven izraz i bila bi otklonjena svaka dvojba da se radi o dva različita pravna značenja.

3. ZAPISNIK SASTAVLJEN PREMA PRAVILIMA POSEBNOG UPRAVNOG POSTUPKA

Predviđena su dva načina prema kojima javnopravna tijela prilikom rješavanja upravne stvari primjenjuju postupovne propise. Ova pitanja na općenit način uređuje Zakon o općem upravnom postupku, a vođenje upravnog postupka i odlučivanje o upravnoj stvari može biti uređeno i nekim drugim zakonom kojim se uređuje posebno upravno područje. Odredbe Zakona o općem upravnom postupku primjenjuju se u svim slučajevima u kojima je predviđeno postupanje i rješavanje upravnih stvari, uz uvjet da pojedina pitanja drukčije nisu nužno uređena posebnim zakonom. Ovdje do izražaja dolazi primjena načela *lex specialis derogat legi generali* – posebni zakon ukida opći zakon. U smislu članka 3. Zakona o općem upravnom postupku drukčije uređenje postupanja u rješavanju upravne stvari moguće je, ako je to nužno za postupanje u posebnim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama ovoga Zakona. Kad se u donošenju pravnih normi, zbog specifičnosti upravnog područja, odstupa od normi koje vrijede za pravila općeg upravnog postupka, norme općeg i posebnih upravnih postupaka morale bi biti koherentne. To je jedini način održanja jedinstva upravno-postupovnog sustava koji jamči unificiranje upravnog postupka, preglednost u rješavanju i osobito ono što je značajno, time se jamči učinkovito ostvarenje prava stranaka u postupku. U nastavku ćemo prikazati tek neke primjere upravnog postupanja u vezi sastavljanja zapisnika prema posebnom propisu u kojima ima određenih odstupanja od pravila koja vrijede za sadržaj zapisnika, kad se zapisnik sastavlja prema pravilima općeupravnog postupanja.

¹⁵ Nar. nov. br. 75/21. s primjenom od 10. srpnja 2021.

¹⁶ Na temelju članka 15. stavka 2. Zakona o sustavu državne uprave Nar. nov., broj 66/19. Vlada Republike Hrvatske donijela je navedenu Uredbu.

3.1. Zapisnik kojeg sastavlja ovlaštenu carinski službenik

U doktrini se kao mogućnost posebnog normiranja pravila upravnog postupka, između ostalog, navode i carinski poslovi¹⁷. Ovo upravno područje uređeno je Zakonom o carinskoj službi¹⁸ i nizom pravilnika za provedbu ovoga Zakona. Ovdje nas zanima pravno uređenje zapisnika kojeg sastavlja ovlaštenu carinski službenik. Prema Zakonu o carinskoj službi, ovlaštenu carinski službenik može pri obavljanju nadzora obaviti pregled robe. Ovakvo ovlaštenje carinski službenik crpi iz članka 44. ovog Zakona. Ako obavlja pregled robe radi analize ili drugog odgovarajućeg ispitivanja može uzeti uzorak robe, članak 46. stavak 1.

Postupak ispitivanja uzoraka pravilnikom propisuje ministar financija, članak 46. stavak 2. Zakona.

Kao dio delegirane zakonodavne aktivnosti, koristeći ovlaštenje iz navedene zakonske odredbe (članak 46. stavak 2.), ministar financija je donio Pravilnik o postupku uzimanja uzoraka u provedbi carinskih ovlasti pregleda robe¹⁹. Postupak uzimanja uzoraka robe se provodi kada je o robi koja je predmet nadzora potrebna određena analitička ili druga informacija važna za provođenje nadzora, kao rezultat fizikalno kemijske analize ili drugog odgovarajućeg ispitivanja. Propisujući postupak uzimanja uzoraka, ministar je u članku 19. stavak 1. ovog Pravilnika propisao: „Ovlaštenu carinski službenik u provedbi uzorkovanja sačinjava zapisnik o uzorkovanju“.

Prema odredbama članka 19. ovoga Pravilnika, sadržaj zapisnika o uzorkovanju sastoji se od tri dijela. Prvi i treći dio su obvezni sadržaj zapisnika, a drugi dio označen kao napomene ima za cilj upoznati stranku s njenim pravima u postupku, pa je u odnosu na stranku instruktivan. K tome, norme o sadržaju zapisnika su na više mjesta upućujuće i povezujuće pravne naravi, što olakšava provedu Zakona i Pravilnika.

Prvi dio, prema stavku 2. zapisnik o uzorkovanju osobito sadrži:

- podatke o nadziranoj osobi i/ili o opunomoćenoj osobi nadzirane osobe (ime i prezime odnosno naziv, OIB, adresa prebivališta/boravišta odnosno sjedišta),
- podatke o mjestu (adresa ili orijentacijska lokacija prostora) i vremenu uzorkovanja,
- podatke o postupanju nadzirane osobe i primijenjenim ovlastima ovlaštenog carinskog službenika (sukladno članku 18. ovoga Pravilnika),
- osnovne podatke o robi (trgovački ili uobičajeni naziv robe, opis robe i slično),
- podatke o namjeni analize (sukladno članku 7. stavku 1. ovoga Pravilnika),

¹⁷ Odstupanja od pravila općeg upravnog postupka nalazimo i u upravnom području izvlaštenja, zdravstvenom osiguranju, mirovinskom osiguranju, građenja, javne nabave, tržišnog natjecanja i drugdje. U Obrazloženju Konačnog prijedloga zakona o općem upravnom postupku, drugo čitanje, P.Z.E. 168 iznesen je podatak da je takvih odstupanja ne manje od 65.

¹⁸ Nar. nov. brojevi 68/13, 30/14, 115/16, 39/19 i 98/19.

¹⁹ Nar. nov. broj 88/14. Pravilnik je stupio na snagu 31. srpnja 2014.

- podatke o opremi i načinu uzorkovanja te količini uzetih uzoraka (sukladno članku 8. i članku 10. ovoga Pravilnika),
- podatke o sredstvima korištenim za zatvaranje pakiranog uzorka (sukladno članku 12. ovoga Pravilnika),
- broj uzetih uzoraka (sukladno članku 14. ovoga Pravilnika),
- podatke o razlozima i postupanju sukladno članku 15. stavcima 2. i 3. ovoga Pravilnika,
- očitovanje nadzirane osobe.

Drugi dio, prema stavku 3. zapisnik o uzorkovanju sadrži sljedeće napomene:

- o obavještanju nadzirane osobe o odluci provođenja uzorkovanja (sukladno članku 16. ovoga Pravilnika),
- o prisustvovanju nadzirane osobe uzorkovanju (sukladno članku 17. ovoga Pravilnika),
- da je nadziranoj osobi prije uzorkovanja predočena oprema za uzorkovanje u čistom i ispravnom stanju (sukladno članku 10. stavku 2. ovoga Pravilnika),
- o dodatnim podacima i dokumentaciji sukladno članku 9. i članku 18. stavku 1. točki 2. ovoga Pravilnika,
- da li je nadzirana osoba izričito tražila uzimanje trećeg uzorka za svoje potrebe (sukladno članku 14. stavku 2. ovoga Pravilnika),
- da li je analiza provedena na mjestu nadzora (sukladno članku 6. stavku 2. točki 1. ovoga Pravilnika).

Treći dio, prema stavku 4. zapisnik o uzorkovanju sadrži rezultat analize.

Iako ovim Pravilnikom nije propisano što čini sadržaj akta o provedenoj analizi, svaka je analiza uzorka određene robe svojevrsno vještačenje, pa će se uz smisleno tumačenje odredaba Zakona o općem upravnom postupku, koje se odnose na vještačenje, rezultat analize iskazati kao nalaz i mišljenje o provedenoj pretrazi i analizi uzetog uzorka robe i kao takav može biti zajedno sa zapisnikom o uzorkovanju sastavni dio zapisnika koji ovlašteni carinski službenik istodobno sačinjava o pregledu robe ili ukupnom nadzoru.

3.2. Zapisnik o obavljenom inspekcijskom nadzoru i zapisnik o uzimanju uzoraka (posebni zapisnik inspektorata)

Normirajući poslove državne uprave Zakon o sustavu državne uprave²⁰ u članku 3. stavak 1. propisuje: Poslovi državne uprave su provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi, a odredba članka 26. stavak 1. ovoga Zakona glasi: O izvršenom inspekcijskom nadzoru, utvrđenom stanju i poduzetim odnosno naređenim mjerama i radnjama inspektor sastavlja zapisnik.

²⁰ Nar. nov. broj 66/19. Zakon se primjenjuje od 18. srpnja 2019.

Na ovaj se način ne iscrpljuje normiranje materije zapisnika o djelovanju pojedinih inspekcija kojih je u Republici Hrvatskoj ne manje od 44.

Tako se primjerice u Zakonu o Državnom inspektoratu²¹ u članku 67. stavak 1. kao dužnost inspektoratu propisuje: „O obavljenom inspeksijskom nadzoru inspektor je dužan zastaviti zapisnik“, a stavak 2. istog članka glasi: „Zapisnik o obavljenom inspeksijskom nadzoru sastavlja se prema odredbama propisa kojim se uređuje opći upravni postupak“. Kako se navedene odredbe Zakona nalaze u dijelu označenom kao DIO TREĆI DUŽNOSTI I OVLAŠTI INSPEKTORA POGLAVLJE 1 ZAJEDNIČKE ODREDBE, jasno proizlazi da se odredbe odnose na sve inspektore koji inspeksijske poslove obavljaju u ime Državnog inspektorata.

Međutim, u dijelu Zakona kojim se normiraju posebne odredbe o inspeksijskom nadzoru, u članku 84. podstavak 1. a odnose se na postupanje tržišnog inspektora nalazimo određenje prema kojem će tržišni inspektor prilikom uzimanja uzorka pojedinog proizvoda sastaviti zapisnik o uzimanju uzoraka.

U istom Zakonu, članak 94. stavak 2. podstavak 1. koji se odnosi na postupanje poljoprivrednog inspektora, poljoprivrednom inspektoratu prilikom uzimanja uzoraka propisano je pravo i dužnost sastaviti zapisnik o uzimanju uzoraka u najmanje dva primjerka, od kojih jedan primjerak ostaje nadziranom subjektu i/ili osobi odgovornoj za proizvod.

Usporedbom sadržaja propisanosti zapisnika o uzorkovanju, kojeg sastavlja ovlaštenu carinski službenik, sa zapisnikom o uzimanju uzoraka, kojeg sastavlja tržišni, odnosno poljoprivredni inspektor, zamjetna je nedosljednost u propisivanju sadržaja. Za zapisnik ovlaštenog carinskog službenika sadržaj je kako vidimo, propisan do u detalje, a za zapisnik tržišnog, odnosno poljoprivrednog inspektora, tek se navodi da će se zapisnik sastaviti - bez propisivanja sadržaja takvog zapisnika.

U nedostatku propisanosti sadržaja zapisnika o uzimanju uzoraka proizvoda u svrhu ispitivanja kakvoće (tržišni i poljoprivredni inspektor), u praksi se to odvija tako da se takav zapisnik sastavlja na obrascu izrađenom kao službeni (tiskani) obrazac, koji bi prema našem mišljenju potrebno sadržavao podatak o: nazivu (trgovačkom imenu proizvoda), svrsi uzimanja uzorka, podatak o vlasniku proizvoda, o proizvođaču, od koga je proizvod nabavljen (broj dokumenta o zaduženju i količina), vrijeme uzimanja uzorka (dan, sat, minuta), količina proizvoda od koje je uzorak uzet, kratak opis proizvoda od kojeg je uzorak uzet, način uzimanja uzorka, način uskladištenja ili čuvanja proizvoda, gdje se čuva uzorak za superanalizu – ako je uzet, navesti i druge okolnosti od značaja za davanje mišljenja o ispravnosti proizvoda. Izrada će službenog obrasca zapisnika o uzimanju uzoraka inspektoratu poslužiti kao pomoć u radu, a bit će od koristi i ovlaštenoj instituciji za ispitivanje dostavljenog uzorka, kojoj je uzorak zajedno sa zapisnikom dostavljen na analizu, pri opisivanju proizvoda nad kojim se obavlja analitička pretraga u svrhu izrade nalaza i mišljenja o provedenom ispitivanju kakvoće proizvoda.

²¹ Nar. nov. brojevi 115/18. i 117/21.

Osim nedosljednosti u propisivanju sadržaja zapisnika o uzimanju uzoraka zakonodavac nije koristio ujednačen stil pisanja norme. Za tržišnog se inspektora koristi sintagma, „postupanje u uzimanju uzoraka“ i „inspektor će“ (članak 84.), a za poljoprivrednog inspektora koristi se sintagma „uzimanje uzoraka“ i „poljoprivredni inspektor ima pravo i dužnost“ (članak 94.), što navodi na zaključak o izostanku primjene pravila za izradu zakona i drugih propisa prema Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor²².

4. ZAPISNIK U PREKRŠAJNOM POSTUPKU

4.1. Sastavljanje zapisnika

Važeće pravne norme iz Prekršajnog zakona²³ u Republici Hrvatskoj, osim sudova, u vođenju prekršajnog postupka primjenjuju i brojna tijela državne uprave. Tijela državne uprave jednom su ovlaštena rješavati u prvostupanjskom prekršajnom postupku, drugi put nastupaju kao ovlašteni tužitelji pri izdavanju prekršajnog, odnosno obveznog prekršajnog naloga. I jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donose obvezni prekršajni nalog. Svako od navedenih tijela, dok rješava u prekršajnom postupku, u okviru propisanog djelokruga i dodijeljenih ovlasti, donosi različite odluke. Vrste odluka u prekršajnom postupku prema članku 143. stavak 1. Prekršajnog zakona jesu²⁴: presuda, rješenje o prekršaju, prekršajni nalog, obvezni prekršajni nalog, rješenje, naredba. Osim navedenih odluka, u prekršajnom postupku za svaku poduzetu radnju za trajanja postupka, sastavlja se zapisnika.

Prekršajni je zakon uređenju materije zapisnika namijenio četiri članka, članak 119., 120., 121. i 169.

²² Nar. nov. broj 74/15.

²³ Nar. nov. brojevi 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17 i 118/18.

²⁴ Članak 143. Prekršajnog zakona u cijelosti glasi:

(1) Odluke u prekršajnom postupku su:

1. presuda,
2. rješenje o prekršaju,
3. prekršajni nalog,
4. obavezni prekršajni nalog,
5. rješenje,
6. naredba.

(2) Presudu donosi samo sud.

(3) Rješenje o prekršaju donosi sud i tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak.

(4) Prekršajni nalog, rješenje i naredbu donosi sud i druga tijela koja sudjeluju u prekršajnom postupku.

(5) Obavezni prekršajni nalog donose ovlašteni tužitelji iz članka 109. stavka 1. točke 1. i 2. ovog Zakona i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

(6) Odluke o prekršaju iz stavka 1. točke 1. do 5. ovog članka su ovršne isprave.

4.1.1. Zapisnik o radnjama u postupku i njegov sadržaj

Zapisnik se sastavlja u vrijeme poduzimanja radnje, osim ako to nije iz nekih razloga nemoguće. U protivnom zapisnik će se sastaviti neposredno nakon poduzimanja radnje. Zapisnik u pravilu piše zapisničar, ako se zapisničar ne može osigurati primjerice kad se obavlja pretraga stana ili se poduzimaju radnje izvan službenih prostorija, zapisnik će sastaviti osoba koja poduzima radnju. Kad zapisnik piše zapisničar u sadržaj zapisnika se unosi ono što mu govori osoba koja poduzima radnju, osim u slučajevima kad zapisnik može sastaviti sudski savjetnik ili sudački vježbenik. Osoba koja poduzima radnju, može dopustiti osobi koja se ispituje da sama daje odgovore u zapisnik. U formalni dio zapisnika se unose podaci o nazivu državnog tijela pred kojim se radnja obavlja, vrijeme poduzimanja radnje (dan i sat kada je radnja započeta i kad je radnja završena) osobna imena prisutnih uz naznaku u kojem su svojstvu osobe prisutne te predmet poduzimanja radnje. U sadržajni dio zapisnika unose se bitni podaci o poduzetoj radnji i sadržaju danih iskaza i izjava. Pitanja i odgovori u zapisnik se unose samo ako je to potrebno radi potpunijeg razumijevanja odgovora. Ako se oduzimaju predmeti i to će se navesti u zapisnik, uz naznaku da se predmeti priključuju zapisniku i gdje se predmeti čuvaju. U sadržajni dio zapisnika pri očevidu, pretrazi stana ili osobe ili prepoznavanja spada i unošenje podataka važnih za značenje takve radnje, a nađene stvari se evidentiraju u zapisnik i priključuju se zapisniku. Na mjestu počinjenja prekršaja, zapisnik se može sastaviti i u elektroničkom obliku, s tim da se nakon dovršenja poduzetih radnji, zapisnik elektronički zaključava.

Zapisnik o radnjama u postupku i njegov sadržaj uređen je člankom 119. Prekršajnog zakona.

4.1.2. Potpis zapisnika

Za razliku od prvog načina kontrole sadržaja zapisnika, u kojem osoba koja poduzima radnju jasno i glasno govori ono što zapisničar unosi u zapisnik, ovdje imamo drugi način kontrole sadržaja zapisnika u kojem ispitana osoba, osobe koje su obvezi biti prisutne poduzetim radnjama, stranke, branitelj i oštećenik imaju pravo pročitati zapisnik, osim ako su u tome onemogućene nekim objektivnim razlogom, tad mogu zahtijevati da im se zapisnik pročita.

Zapisnik potpisuje ispitana osoba na svaku stranicu. Druge osobe (tumač, svjedok, kod pretrage i osoba čiji se dom ili druge prostorije pretražuju) potpisuju zapisnik. Kad poduzimanju radnje ne prisustvuje zapisničar, zapisnik potpisuju osobe koje su prisustvovala radnji. Ako takvih osoba nema ili nemaju sposobnost shvatiti sadržaj sastavljenog zapisnika potpisat će ga dva svjedoka u koliko je moguće osigurati njihovu prisutnost.

Nepismena osoba umjesto potpisa na zapisnik stavlja otisak kažiprsta desne ruke ispod kojeg zapisničar ispisuje osobno ime takve osobe. Ako se za slučaj hendikepa desne ruke ne može staviti otisak kažiprsta, stavlja se otisak drugog prsta ili otisak prsta lijeve

ruke, s tim da se u zapisnik evidentira s kojeg je prsta i s koje ruke uzet otisak. Ako osoba nema obje ruke pročitati će zapisnik, a ako ne zna pisati, zapisnik će joj se pročitati. U slučaju da ispitana osoba iz njoj poznatih razloga odbije potpisati zapisnik ili staviti otisak prsta to se unosi u zapisnik i navodi se razlog odbijanja, ako se osoba o tome izjasnila.

Ako je nastupio prekid u poduzimanju postupovne radnje, u zapisnik se unosi kad je prekid nastupio i dan i sat kad se radnja ima nastaviti. Obveza je u zapisnik unijeti prigovor na sadržaj zapisnika. Na kraju zapisnik potpisuje osoba koja je poduzela postupovnu radnju i zapisničar.

U vezi s normiranjem potpisa zapisnika valja primijetiti kako nema propisane postupovne posljedice za slučaj da zapisnik nije potpisan od osoba koje su to trebale (morale) učiniti. To svakako znači kako se vjerodostojnost zapisnika može i naknadno zahtijevati i utvrditi. Ostaje neodgovoreno je li izostanak propisivanja posljedica zato što zapisnik nije potpisan, u obliku neke sankcije ili druge posljedice, zakonodavac učinio svjesno ili se radilo o propustu.

Zakonski tekst o potpisu zapisnika sadržan je u članku 120. Prekršajnog zakona.

4.1.3. Izdvajanje zapisnika iz spisa predmeta

Izdvajanje dokaza na kojima se ne može temeljiti sudska odluka izdvojiti će se iz spisa predmeta, na isti način postupiti će se i sa zapisnikom ili njegovim dijelom koji sadrži takav dokaz (nezakoniti dokazi). Zapisnik iz spisa predmeta u vezi je s odredbom članka 171. stavkom 8. (odredba upućuje na stavak 2. i stavak 7. ovoga članka)²⁵ i članka 172. stavkom 4. (odredba upućuje na stavak 2. i stavak 3. ovoga članka)²⁶ Prekršajnog zakona. Ove

²⁵ Odredbe stavka 2., stavka 7. i stavka 8. Prekršajnog zakona glase:

- (2) Kad se prvi put ispituje okrivljenik će se upozoriti da nije dužan iznijeti svoju obranu niti odgovarati na pitanja, što će se unijeti u zapisnik.
- (7) Prema okrivljeniku se ne smije upotrijebiti sila, prijetnja ili druga slična sredstva da bi se došlo do njegove izjave ili priznanja.
- (8) Ako je postupljeno suprotno odredbama stavka 2. i 7. ovoga članka, iskaz okrivljenika ne može se upotrijebiti kao dokaz u prekršajnom postupku.

²⁶ Odredbe stavka 2. stavka 3. i stavka 4. Prekršajnog zakona glase:

- (2) Kada se okrivljenik prvi put ispituje zbog prekršaja za koji je alternativno propisana kazna zatvora ili kada je u smislu članka 134. ovoga Zakona uhićen i doveden pred sud, sudac ga je dužan upozoriti o pravu na branitelja. Ako se okrivljenik očituje da želi branitelja, zastat će se s ispitivanjem najviše do dva sata u kojem vremenu će se na odgovarajući način omogućiti okrivljeniku da si uzme branitelja ili da ga izabere s liste dežurnih odvjetnika. Ako u tom vremenu okrivljenik ne uzme branitelja ili branitelj kojeg je uzeo ili izabrao u tom vremenu ne dođe, sud može ispitati okrivljenika i bez nazočnosti branitelja. Očitovanje okrivljenika o branitelju unijeti će se u zapisnik.
- (3) Ako sudac ustanovi da je okrivljenik nijem ili gluh dužan je, bez obzira u kojoj je fazi postupak, u svemu postupiti prema stavku 2. ovoga članka. Ako okrivljenik ne uzme si sam branitelja, na zahtjev suca predsjednik suda postaviti će mu branitelja po službenoj dužnosti u daljnjem tijeku do pravomoć-

odredbe uređuju na kojim se dokazima ne može temeljiti sudska odluka, stoga u primjeni dolazi institut izdvajanja iz spisa predmeta nezakonitih dokaza. Izdvajanje se obavlja odmah po takvom saznanju s ciljem kako nezakonit dokaz ne bi utjecao na donošenje odluke u postupku.

Zapisnik ili njegov dio, ili neki drugi materijal iz spisa predmeta, označeni kao dokazi na kojima se ne može utemeljiti sudska presuda, izdvajaju se iz spisa tako što se odlažu i zatvaraju u poseban omot, kad to predlaže stranka ili po službenoj dužnosti. Omot s izdvojenim dokazima čuva se u spisu, ne može ga se razgledati i koristiti u postupku, osim u slučaju ako Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske rješavajući o žalbi protiv presude na žalbeni prigovor želi (zakonski je izričaj može, stavak 2. članka 121. PZ) koristiti izdvojene materijale. Ako se izdvaja dio zapisnika u kojem je sadržaj nezakonit, taj se dio zapisnika prepíše i izdvoji. Odluka o izdvajanju je rješenje protiv kojeg nije dopuštena žalba.

Pri izdavanju prekršajnog naloga zapisnik se ne izdvaja²⁷.

O izdvajanju zapisnika iz spisa predmeta, vidjeti članak 121. Prekršajnog zakona.

4.1.4. Zapisnik o glavnoj raspravi

Posebna vrsta zapisnika u vođenju prekršajnog postupka mora se voditi na glavnoj raspravi. Iz sadržaja zapisnika o glavnoj raspravi treba biti jasno vidljiv čitav tijek glavne rasprave, a zapisnik se završava zaključenjem zasjedanja. Zapisnik potpisuje sudac i zapisničar i okrivljenik, ako je prisutan. U situaciju u kojoj okrivljenik odbije potpisati zapisnik, ta će se okolnost naznačiti.

Kad je zapisnik završen, stranke u postupku imaju pravo tražiti pregledavanje unese-nog sadržaja, sve njegove priloge, ako ih je bilo i tražiti ispravak zapisnika. Ako postoje razlozi za ispravak zapisnika u pogledu pogrešaka u pisanju imena, brojeva, drugih očitih pogrešaka, ispravak može narediti sud po službenoj dužnosti, na prijedlog stranaka ili ispitanane osobe. Sve primjedbe i prijedlozi stranaka u vezi sa zapisnikom, ispravci i dopune, kao i razlozi zbog kojih prijedlozi i primjedbe nisu prihvaćeni, moraju se zabilježiti u nastavku dovršenog zapisnika. Nastavak zapisnika s takvim sadržajem potpisat će sudac i zapisničar.

U formalni dio zapisnika naznačit će se sud pred kojim se održava glavna rasprava, mjesto i vrijeme održavanja glavne rasprave, osobno ime suca, zapisničara, zastupnika

nog dovršetka postupka. Žalba protiv rješenja o stavljanju branitelja po službenoj dužnosti ne odgađa izvršenje rješenja. U svakom slučaju, tijekom ispitivanja okrivljenika a i drugih radnji u postupku u kojima sudjeluje gluhi ili nijemi okrivljenik, mora biti nazočan tumač. «

(4) Ako je postupljeno protivno stavku 2. i 3. ovoga članka, na iskazu okrivljenika ne može se utemeljiti osuđujuća presuda.

²⁷ Opći uvjeti za izdavanje prekršajnog naloga propisani su člankom 228. Prekršajnog zakona. O prekršajnom nalogu vidjeti još članak 230., članak 231., članak 232., 233., 234., 235., 236., 237. i 238. ovoga Zakona.

tužitelja, okrivljenika i branitelja njihovih zakonskih zastupnika ili opunomoćenika, tumača, opis prekršaja o kojem se rješava na glavnoj raspravi te naznaku je li rasprava otvorena za javnost ili je javnost isključena. Dalje se u zapisnik navodi podatak o tome koji se optužni akt (optužni prijedlog, odnosno prekršajni nalog ili obvezni prekršajni nalog, kad se isti transformiraju u optužni prijedlog) čita ili usmeno izlaže, ima li izmjena optužnog akta, kakvu je odluku donio sudac u pogledu prijedloga, koji su dokazi izvedeni, koji su podnesci i zapisnici pročitani, je li bilo reproduciranja zvučnih snimki i kojih, koje su primjedbe dane u vezi s pročitanim ili reproduciranim snimkama. Ako je na glavnoj raspravi bila isključena javnost, sudac u odnosu na tu okolnost upozorava na posljedice koje bi nastupile, ako netko od prisutnih neovlašteno otkrije ono što je na toj raspravi bilo naznačeno kao tajna.

Kad je na glavnoj raspravi doneseno rješenje o zadržavanju, mjeri opreza ili jamstvu, to će se rješenje unijeti u zapisnik. Ako je na takvo rješenje dopuštena posebna žalba, sudac izrađuje samostalno rješenje, osim u slučaju odricanja stranke/aka od prava na žalbu. Normiranje sadržaja zapisnika o glavnoj raspravi završava odredbama o unošenju izreke presude u zapisnik. Još se dodaje naznaka o tome je li potpuna izreka javno objavljena.

Vođenje zapisnik o glavnoj raspravi opisano je u članku 169. Prekršajnog zakona.

5. ZAPISNIK SASTAVLJEN OD STRANE DRUGIH DRŽAVNIH TIJELA

Opisanim načinom sastavljana zapisnika u upravnom i prekršajnom postupku nije iscrpljeno pravno normiranje zapisnika koji se sačinjava o svakoj poduzetoj postupovnoj radnji u postupku. U nastavku se navode pravni izvori, bez šire elaboracije, o sastavljanju zapisnika u kaznenom i parničnom postupku i u postupanju državnog odvjetnika, kako bi se stekao uvid u raširenost značaja zapisnika kao akta iz kojeg se koriste saznanja o poduzetim radnjama koje predstavljaju valjanu podlogu za donošenje odluke o meritumu.

5.1. Kazneni postupak

Zakon o kaznenom postupku²⁸ utvrđuje pravila kojima se osigurava da nitko nedužan ne bude osuđen, a da se počinitelju kaznenog djela izrekne kazna ili druga mjera uz uvjete koje predviđa zakon i na temelju zakonito provedenog postupka pred nadležnim sudom. Kazneni progon i postupak može se voditi i završiti samo prema pravilima i pod uvjetima propisanim zakonom²⁹. U pravila kaznenog progona propisana zakonom svakako spada i zapisnik iz članka 81. do 85. Zakona o kaznenom postupku. Zapisnik u postupku sas-

²⁸ Nar. nov. brojevi 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 130/20 i 80/22.

²⁹ Izmijenjeni članak 1. stavak 2. Zakona o kaznenom postupku

tavlja se o svakoj poduzetoj radnji istodobno kad se radnja obavlja, kad to nije moguće, onda neposredno nakon toga. Piše ga zapisničar osim u slučaju kad se zapisničar ne može osigurati zbog poduzimanja radnji izvan službenih prostorija. Zapisničar piše ono što mu govori osoba koja poduzima radnju, a može se dopustiti da osoba koja se ispituje sama kazuje odgovore u zapisnik.

I ovdje dolazi do izražaja struktura sadržaja zapisnika na formalni i sadržajni dio. U formalni dio zapisnika upisuje se naziv državnog tijela, vrijeme i mjesto obavljanja radnje, dan i sat kad je radnja poduzeta i dovršena, imena prisutnih osoba uz naznaku u kojem su svojstvu prisutne i kratka oznaka kaznenog predmeta u kojem se radnja poduzima. Sadržajni dio zapisnika sadrži bitne podatke o poduzetim radnjama, a pitanja se unose samo radi boljeg razumijevanja odgovora. Ako se oduzimaju predmeti ili spisi, to se u zapisnik navodi, priključuju se zapisniku i u zapisnik se unosi podatak gdje se čuvaju. U zapisnik se unose i svi drugi značajni podaci koji su važni s obzirom na njihovu važnost (npr. pri pretrazi, očevidu, prepoznavanju i sl.).

Tu je i odredba koja govori o potrebi urednosti vođenja zapisnika, što podrazumijeva da se u zapisniku ništa ne smije dodati ili mijenjati, a prekrivena mjesta ostaju vidljiva i čitljiva.

Ispitana osoba i druge prisutne osobe, koje moraju obvezno prisustvovati izvođenju radnji u postupku, stranke, branitelj i oštećenik imaju pravo pročitati zapisnik ili zahtijevati da im se pročita, na što ih upozorava osoba koja poduzima radnju, upozorenje se unosi u zapisnik. Zapisnik će se uvijek pročitati, ako nije bilo zapisničara. Zapisnik potpisuje ispitana osoba na svim stranicama. Druge prisutne osobe potpisuju se na kraju zapisnika. Ako je neka od prisutnih osoba nepismena, a treba potpisati zapisnik, umjesto potpisa stavit će otisak kažiprsta desne ruke, s tim da će zapisničar ispod otiska navesti ime te osobe. Za slučaj da osoba zbog bilo koje nemogućnosti ne stavi otisak desnog kažiprsta, stavit će otisak kakvog drugog prsta ili otisak prsta lijeve ruke, a zapisničar ispod otiska upisuje njeno ime. Hendikepirana osoba bez obje ruke, pročitat će zapisnik, a ako je nepismena, zapisnik će joj se pročitati. Za slučaj odbijanja potpisa na zapisnik ili stavljanja otiska prsta, ta će se okolnost evidentirati uz navođenje razloga za odbijanje. Ako je bilo prekida u poduzimanju radnji, u zapisnik će se naznačiti vrijeme prekida i vrijeme kad se radnja nastavlja. Mogući prigovori koji bi se odnosili na sadržaj navode se u zapisnik. Po završetku svih poduzetih radnji, zapisnik potpisuje osoba koja je poduzela radnju i zapisničar.

U kaznenom postupku sastavljaju se i druge vrste zapisnika (posebni zapisnik) kao što su, zapisnik o raspravi, (članak 409. do 412.) i zapisnik o vijećanju u glasovanju (članak 88.).

5.2. Zapisnik u parničnom postupku

Zakonsko uređena pravila postupka koja se odnose na postupanje suda kad raspravlja i odlučuje u sporovima o osnovnim pravima i obvezama čovjeka i građanina, o osobnim i obiteljskim odnosima građana te u radnim, trgovačkim, imovinskim i drugim građansko-pravnim sporovima, ako zakonom nije za neke od tih sporova određeno da u njima sud rješava po pravilima kojeg drugog postupka, nalazimo u odredbama Zakona o parničnom postupku³⁰.

Ovim je Zakonom, zapisniku kao dokazu o sadržaju postupovnih radnji u formi javne isprave posvećeno više zakonskih članaka. S obzirom na visoku podudarnost pravnog normiranja sadržaja zapisnika u odnosu na sadržaj zapisnika u već prikazanim postupcima, za potrebe ovoga rada, tek ćemo navesti zakonske odredbe koje se odnose na zapisnik. Načelno, propisan je: sadržaj zapisnika, svrha zapisnika, način sastavljanja zapisnika, potpisivanje zapisnika.

Zapisnik treba sadržavati bitne podatke o:

- sadržaju poduzete radnje (članak 123. i 124.)
- urednosti vođenja i pristupu zapisniku (članak 125.)
- prigovoru na sadržaj zapisnika izvan ročišta (članak 126.)
- potpisivanju zapisnika (članak 127.)
- tonskoj snimci ročišta i zapisnik (članak 126.c)

Tu su i odredbe o posebnim vrstama zapisnika:

- zapisnik o glavnoj raspravi (članak 124. stavak 2.)
- zapisnik o osiguranju dokaza (članak 276.)
- zapisnik o sudskoj nagodbi (članak 322.)
- zapisnik o vijećanju i glasanju (članak 128.).

5.3. Zapisnik državnog odvjetnika (zapisnik o kaznenoj prijavi)

Državno je odvjetništvo ustanovljeno kao jedinstveno pravosudno tijelo čiji se djelokrug, ovlasti i nadležnost utvrđuju zakonom. Ovlašteno je i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava Republike Hrvatske i zakona. Ovlasti i dužnosti državnog odvjetništva većim su dijelom propisane Zakonom o državnom odvjetništvu³¹, i drugim zakonima. Kad državno odvjetništvo od građana ili drugih subjekata neposredno zaprima izjavu ili podnesak koji je kaznena pri-

³⁰ Izmijenjeni članak 1. Zakona o parničnom postupku, Sl. SFRJ brojevi 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 84/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i Nar. nov. brojevi 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19 i 80/22.

³¹ Nar. nov. brojevi 67/18 i 21/22.

java postupit će prema pravilima Poslovnika državnog odvjetništva³². Ovaj je Poslovnik provedbeni propis na Zakon o državnom odvjetništvu kojeg je na prijedlog Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, donio ministar pravosuđa na temelju ovlasti iz članka 71. stavak 1. ovoga Zakona.

Poslovníkom su utvrđena i provedbena pravila o vođenju postupka, a norme kojima je uređen i sadržaj zapisnika o kaznenoj prijavi sadržane su u članku 116. Poslovnika.

Kad državno odvjetništvo sastavlja zapisnik o kaznenoj prijavi u zapisnik se unosi ime i prezime podnositelja prijave, imena obadva njegova roditelja, adresa prebivališta ili boravišta, osobni identifikacijski broj i u kakvom je podnositelj prijave odnosu s osobom koju prijavljuje. Podnositelja se prijave upozorava da je lažno prijavljivanje kazneno djelo te na snošenje troškova, ako je prijava lažna. Zapisniku se može priložiti sve što može poslužiti kao dokaz o počinjenju kaznenog djela, a podnositelja se može pozvati do u roku 15 dana od dana podnošenja prijave dostavi dokumentaciju kojom raspolaže, radi ocjene osnovanosti prijave. Ako je prijavitelj žrtva ili druga zainteresirana osoba potrebno je navesti iz kojih okolnosti proizlazi ovo svojstvo, te izričit prijedlog za progon svake prijavljene osobe. Prilikom sastavljanja zapisnika, žrtvu i oštećenika te zastupnika pravne osobe upozorava se na njihova prava u skladu sa Zakonom o kaznenom postupku, te ih se pita žele li podnijeti imovinskopravni zahtjev, takav je zahtjev potrebno u cijelosti unijeti u zapisnik.

Ako iz sadržaja prijave proizlazi da se ne radi o kaznenom djelu ili se ne može zaključiti za koje se kazneno djelo podnosi prijava, podnositelja će se upozoriti da za podnošenje prijave nema osnove. Ako podnositelj prijave inzistira na podnošenju prijave, prijava će se uzeti u zapisnik.

6. ZAKLJUČAK

Zapisnik se sastavlja kad je to izričito - jasno izraženo u propisu (formalan/zakonit zapisnik), a korisno ga je sastaviti kad uz obradu zapisnika i svih drugih vrsta dokumenata, pa i onih neverbalnih kao što su slike, karte i dijagrami, može doprinijeti rješavanju o meritumu.

Ako zapisnik sastavlja javnopravno tijelo ili drugo državno tijelo u vezi sa svojim propisanim djelokrugom, prema pravilima izraženim u propisu i u propisanoj formi, zapisnik ima pravnu narav javne isprave i presumira se istinitost njegova sadržaja o poduzetim radnjama i danim izjavama u postupku, osim u dijelu koji se osporava. Sadržaj zapisnika uvjetovan je sadržajem opisa radnje o kojoj se zapisnik sastavlja. Stranke imaju pravo pročitati zapisnik ili zahtijevati da im se zapisnik pročita, te staviti svoje primjedbe na sadržaj zapisnika.

³² Nar. nov. 128/19.

Sadržaj zapisnika osim što je propisan zakonom, može biti propisan i provedbenim propisom na zakon, tad je riječ o delegiranoj zakonodavnoj aktivnosti koja se sastoji u tome da zakonodavac prenese ovlast normiranja na donositelja propisa. U takvoj situaciji opravdano je očekivati koherentnost donesenih normi iz zakona i provedbenog propisa.

Pri normiranju zapisnika, zamjetna je odsutnost primjene jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila, što svakako nije dobra praksa za razumijevanje sadržaja propisa, njihovu strukturu i sistematiku.

Sa svrhom evidentiranja važnih postupovnih radnji, zapisnik se sastavlja i u građansko-pravnim odnosima u koje osobe stupaju povodom stvari, činidaba i imovine, o čemu u ovom radu nije bilo izlaganja. Važnost zapisnika sastavljen u takvim situacijama može doći do izražaja kao privatna isprava – dokaz, za slučaj spora iz takvog odnosa.

LITERATURA

Knjige

1. Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
2. Crnković, V., Dupelj Ž. Primjena Zakona o općem upravnom postupku IV. izdanje, Informator, 1998.
3. Krijan, P. Zakon o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2004.
4. Medvedović, D., Zakon o općem upravnom postupku, uvodna studija: Regulacija upravnog postupka u Hrvatskoj – tekst Zakona s bilješkama – stvarno kazalo, Narodne novine, 2013.
5. Stipić. M., Jagić, Z., Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Effectus studij financije i pravo, Zagreb 2015.

Pravni propisi

1. Zakon o sustavu državne uprave, Nar. nov. broj 66/19.
2. Zakon o općem upravnom postupku, Nar. nov. brojevi 47/09. i 110/21.
3. Prekršajni zakon, Nar. nov. brojevi 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17 i 118/18.
4. Kazneni zakon, Nar. nov. brojevi 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 130/20 i 80/22.
5. Zakon o parničnom postupku Sl. SFRJ brojevi 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 9/82, 58/84, 84/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i Nar. nov. brojevi 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19 i 80/22.
6. Zakon o državnom odvjetništvu, Nar. nov. brojevi 67/18 i 21/22.
7. Uredba o uredskom poslovanju, Nar. nov. broj 75/21.
8. Poslovnik državnog odvjetništva, Nar. nov. broj 128/19.

Internetski izvori

1. <https://www.google.com/search?q=narodne+novine&oq=narodne+novine&aqs=-chrome>.
2. <https://www.zakon.hr/z/>
3. <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-drugo-citanje-pze-br-168>

RECORDING OF ANY IMPORTANT PROCEDURAL ACTION TAKEN BY DRAWING UP RECORDS

SUMMARY

This paper deals with the record as an individual legal act, with an emphasis on the records to be drawn up by the official during the oral hearing and inspection when these acts are carried out in accordance with the rules of general administrative procedure, which are valid for the conduct of proceedings and the resolution of administrative matters. In this connection, questions have been addressed relating to the prescription of the content of the records, reading and signing, leaving the place where the records were drawn up, adding to the records, the characteristics of the records as authentic instruments. In regards to the records, a note was also dealt with, as a minor procedural act drawn up on less significant procedural matters in the proceedings, with the result that the acts thus recorded in deciding on an administrative matter cannot be disregarded. Examples of drafting records according to special rules for conducting proceedings and deciding on administrative matters were selected and presented, when state administration tasks are performed by customs and inspection officials. Since misdemeanour proceedings are related to the resolution of administrative matters in certain cases - the same facts for administrative resolution, especially in proceedings initiated *ex officio*, have the characteristics of misdemeanour, the records in misdemeanour proceedings have also been processed. That part deals with questions, such as the records of the proceedings and the content thereof, the signature of the records, the removal of the records from the case file and the records of the main hearing. In addition, there are, for example, selected cases of the content of the records where other national authorities draw up a record of the action taken in the proceedings, indicating only the legal basis for drawing up the records, all with the intention of illustrating the prevalence of prescribing the obligation to draw up the records and their content. These are records in criminal and civil proceedings and minutes drawn up by the State Attorney's Office.

Keywords: *the record, the prescribed content of the record, the record as a document, the probative value of record*