

Dr. sc. Marin Bonačić*
Silvia Lončar**

DRŽAVNI ODVJETNIK U PREKRŠAJNOM POSTUPKU: NORMATIVNI OKVIR I POSTUPANJE U PRAKSI***

Državno je odvjetništvo Republike Hrvatske prema Ustavu RH zaduženo i za progon počinitelja prekršaja. U prekršajnom je postupku državni odvjetnik jedan od ovlaštenih tužitelja, s usporednom nadležnošću za progon svih prekršaja, a za neke je prekršaje i jedini ovlašten tužitelj. Cilj je rada prikazati pravni položaj državnog odvjetnika u prekršajnom postupku, ali i u kojim prekršajnim predmetima postupa, na koji način i s kojim se izazovima pritom susreće. Kako bi se stekao uvid u postupanje državnih odvjetnika, provedeno je istraživanje predmeta Općinskog kaznenog državnog odvjetništva u Zagrebu, u sklopu kojeg su pregledani svi prekršajni predmeti iz 2022., 2023. i 2024. godine, kao i sve inicijative za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti u odnosu na koje je u tom periodu od tog državnog odvjetništva zatraženo mišljenje o osnovanosti zahtjeva. Uz to, istraženi su i slučajevi u kojima je državni odvjetnik do saznanja o počinjenju prekršaja došao na temelju radnji koje je proveo u kaznenom postupku te su u tu svrhu analizirani odbačaji kaznenih prijava i obustave istraga tog državnog odvjetništva iz 2023. godine u tri skupine predmeta u kojima se zakonski opisi kaznenih djela i prekršaja dijelom preklapaju. Istraživanje je pokazalo u kojim predmetima i na koji način državni odvjetnici postupaju te izazove s kojima se u praksi suočavaju, a rezultiralo je određenim normativnim prijedlozima i preporukama za postupanje u praksi.

Ključne riječi: državni odvjetnik, prekršajni postupak, tužitelj, financiranje političkih stranaka, odbačaj kaznene prijave

* Dr. sc. Marin Bonačić, izvanredni profesor na Katedri za kazneno procesno pravo, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet; marin.bonacic@pravo.unizg.hr; ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-9951-0921>

** Silvia Lončar, zamjenica općinskog državnog odvjetnika u Općinskom kaznenom državnom odvjetništvu u Zagrebu; silvia.loncar@okdozg.dorh.hr; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0000-4591-5931>

*** Ovaj je rad, u dijelu koji se odnosi na suautora Marina Bonačića, sufinancirala Hrvatska zaklada za znanost projektom Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive (UIP-2020-02-6482).

1. UVOD

Državno odvjetništvo RH, osim za progon počinitelja kaznenih djela, prema Ustavu RH zaduženo je i za progon počinitelja prekršaja, koji spadaju u „druga kažnjiva djela“. U prekršajnom postupku državni odvjetnik ima ulogu jednog od ovlaštenih tužitelja, s usporednom nadležnošću za progon svih prekršaja, a za neke je prekršaje i jedini ovlašten tužitelj. Državni odvjetnik ima prioritet u odnosu na druge ovlaštene tužitelje pri podnošenju optužnog prijedloga, ali im nije nadređen, a za neke je prekršaje jedini ovlašten tužitelj. Sudjelovanje državnog odvjetnika kao ovlaštenog tužitelja predstavlja svojevrsan pravosudni filter, koji utječe na kvalitetu i kvantitetu prvostupanjskih predmeta.¹ U praksi udio prekršajnih predmeta u radu Državnog odvjetništva RH jasno pokazuje da je u fokusu njegova rada primarno progon počinitelja kaznenih djela. Naime, iz Izvješća Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2022., 2023. i 2024. godini proizlazi da je prosječni udio prekršajnih predmeta u radu na razini Republike Hrvatske nizak i iznosi 1,76 %.²

Cilj je rada prikazati pravni položaj državnog odvjetnika u hrvatskom prekršajnom postupku, ali i koje prekršaje progoni, na koji način i s kojim se izazovima pritom susreće. U tu svrhu u drugom se poglavlju razmatra normativni okvir sudjelovanja državnog odvjetnika u hrvatskom prekršajnom postupku te se on uspoređuje s pravnim položajem javnog tužitelja u postupcima za slična djela u šest odabranih pravnih sustava.

Kako bi se stekao uvid u postupanje državnih odvjetnika u konkretnim prekršajnim predmetima, provedeno je istraživanje predmeta Općinskog kaznenog državnog odvjetništva u Zagrebu (dalje: OKDO u Zagrebu) u tri dijela. U prvom su dijelu istraživanja pregledani svi prekršajni predmeti iz 2022., 2023. i 2024. godine, ukupno 213 prekršajnih predmeta.³ Prosječni udio prekršajnih predmeta u ukupnom broju predmeta (kaznenih i prekršajnih) tog državnog odvjetništva u navedenom je razdoblju niži od onoga na razini cijele RH i

¹ Vlanić, Žana, Položaj ovlaštenog tužitelja kao stranke u prekršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 2005, str. 456. Dodatno navodi i podatak da su u promatranom razdoblju tijekom 2005. godine samo 3 % ovlaštenih osoba koje su podigle optužni akt činili diplomirani pravnici.

² Izvješće Glavnog državnog odvjetnika o radu državnih odvjetništava u 2022., Zagreb, travanj 2023. (dalje: Izvješće GDO-a u 2022.), str. 38 i 94; Izvješće Glavnog državnog odvjetnika o radu državnih odvjetništava u 2023., Zagreb, travanj 2024., str. 40 i 92 (dalje: Izvješće GDO-a u 2023.); Izvješće Glavnog državnog odvjetnika o radu državnih odvjetništava u 2024., Zagreb, travanj 2025., str. 34 i 89 (dalje: Izvješće GDO-a u 2024.). DORH je imao 124 940 predmeta, od čega 2198 prekršajnih predmeta.

³ Navedeni se broj predmeta razlikuje od statistički iskazanog broja zaprimljenih predmeta s obzirom na to da se statistika vodi po broju okrivljenika i iznosi 224.

iznosi 0,66 %.⁴ U drugom su dijelu analizirani i zahtjevi za zaštitu zakonitosti, odnosno sve inicijative upućene Državnom odvjetništvu RH za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti u odnosu na koje je zatraženo mišljenje o osnovanosti zahtjeva od OKDO-a u Zagrebu u 2022., 2023. i 2024. godini, ukupno 30 predmeta. Rezultati prvog i drugog dijela istraživanja iznose se u trećem poglavlju. U trećem dijelu istraživanja, čiji se rezultati iznose u četvrtom poglavlju, analizirani su slučajevi u kojima je državni odvjetnik do saznanja o počinjenju prekršaja došao na temelju radnji koje je proveo u kaznenom postupku. U tu svrhu analizirani su odbačaji kaznenih prijava i obustave istraga OKDO-a u Zagrebu iz 2023. godine u tri skupine predmeta u kojima se zakonski opisi kaznenih djela i prekršaja dijelom preklapaju. Tako su analizirani svi odbačaji i obustave istraga za kaznena djela izazivanja prometne nesreće u cestovnom prometu (čl. 227. Kaznenog zakona⁵), kojih je ukupno bilo 52, i neovlaštene proizvodnje i prometa drogama (čl. 190. KZ-a), kojih je bilo 18. Kako je odbačaja za kazneno djelo nasilja u obitelji (čl. 179.a KZ-a) bilo znatno više, odabran je relevantan uzorak od 49 predmeta, što predstavlja otprilike trećinu takvih predmeta (ukupno 149).

Istraživanje je pokazalo u kojim predmetima i na koji način državni odvjetnici postupaju u prekršajnom postupku te s kojim se izazovima pritom susreću. Na temelju rezultata istraživanja dani su određeni normativni prijedlozi i preporuke za postupanje u praksi. Pri tumačenju rezultata treba uzeti u obzir da je istraživanje provedeno na predmetima samo jednog od 26 općinskih državnih odvjetništava te da stoga oni mogu odstupati od rezultata za cijelu RH.⁶

2. NORMATIVNI OKVIR SUDJELOVANJA DRŽAVNOG ODVJETNIKA U PREKRŠAJNOM POSTUPKU

2.1. Pravni položaj državnog odvjetnika

Pravni položaj državnog odvjetnika kao ovlaštenog tužitelja u prekršajnom postupku temelji se na čl. 121.a Ustava RH (dalje: Ustav),⁷ koji propisuje da je Državno odvjetništvo samostalno i neovisno pravosudno tijelo *ovlašteno* i

⁴ Ukupan broj predmeta Općinskog kaznenog državnog odvjetništva iznosio je 33 902.

⁵ Kazneni zakon, *Narodne novine*, br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 114/2023, 36/2024 (dalje: KZ).

⁶ Međutim, treba uzeti u obzir i da je riječ o najvećem općinskom državnom odvjetništvu, čiji predmeti u ispitanom razdoblju čine 10,2 % od ukupnog broja prekršajnih predmeta Državnog odvjetništva RH.

⁷ Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

dužno postupati protiv počinitelja kaznenih djela i *drugih kažnjivih djela*, koja obuhvaćaju i prekršaje.⁸ Navedena ovlast i dužnost ponavlja se u čl. 3. st. 1. Zakona o državnom odvjetništvu (dalje: ZDO).⁹

Položaj državnog odvjetnika u prekršajnom postupku uređuje Prekršajni zakon (dalje: PZ),¹⁰ koji ga predviđa kao jednog od ovlaštenih tužitelja u prekršajnom postupku (čl. 109. st. 1. PZ-a) te mu daje ovlast podnijeti optužni prijedlog za sve prekršaje¹¹ (čl. 110. st. 1. PZ-a), izdati prekršajni nalog (čl. 232. PZ-a) i obavezni prekršajni nalog (čl. 239. PZ-a). Tijela državne uprave (čl. 111. PZ-a), tijela jedinica lokalne i područne samouprave (čl. 109. st. 8. PZ-a), pravne osobe s javnim ovlastima (čl. 112. PZ-a) ovlašteni su tužitelji za prekršaje iz svoje nadležnosti, kao i oštećenik (čl. 113. PZ-a). S obzirom na to PZ uspostavlja sustav usporedne nadležnosti ovlaštenih tužitelja, u kojem državni odvjetnik ima status univerzalnog tužitelja za sve prekršaje. Sukladno obrazloženju PZ-a na taj mu se način osigurava ustavna ovlast za prekršajni progon, ali mu on nije određen kao primarna obveza,¹² kao što je to bilo određeno u čl. 109. st. 1. prethodnog Zakona o prekršajima (dalje: ZOP).¹³ Istodobno, posebno zakonodavstvo predviđa državnog odvjetnika kao jedinog ovlaštenog tužitelja za određene prekršaje, kao npr. za većinu prekršaja iz Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu (dalje: ZFPAIPR).¹⁴

⁸ Za prekršaje kao dio kažnjivih ponašanja v. npr. Horvatić, Ž. u: Horvatić, Ž.; Derenčinić, D.; Cvitanović, L.. *Kazneno pravo opći dio I: Kazneno pravo i kazneni zakon*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016, str. 8.

⁹ Zakon o državnom odvjetništvu, *Narodne novine*, br. 67/2018, 21/2022.

¹⁰ Prekršajni zakon, *Narodne novine*, br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017, 118/2018, 114/2022.

¹¹ Svojedobno je postojao i drugačiji zakonodavni prijedlog, prema kojemu bi državni odvjetnik mogao pokrenuti prekršajni postupak samo onda kada je za to zakonom ovlašten te iznimno kada postoji javni interes, ali on nije usvojen. Prema Ledić, A., Državno odvjetništvo u prijestupovnom i prekršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 1, 2001, str. 398.

¹² Vlada Republike Hrvatske, *Konačni prijedlog Prekršajnog zakona*, Zagreb, rujan 2007., str. 106 i 107. Vidi i Josipović, I., Novi Prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak, u: Josipović, I.; Rašo, M., *Prekršajni zakon*, Narodne novine, Zagreb, 2008, str. 29.

¹³ Zakon o prekršajima, *Narodne novine*, br. 88/2002, 122/2002, 187/2003, 105/2004 i 127/2004.

¹⁴ Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu, *Narodne novine*, br. 29/2019, 98/2019. Iznimka su prekršaji iz članaka 89. i 90. tog zakona, za koje je ovlašten tužitelj Ministarstvo financija RH (čl. 94. ZFPAIPR-a). Treba istaknuti da konačni prijedlog zakona ne navodi razloge zašto je državno odvjetništvo određeno kao ovlašteni tužitelj, v. Vlada Republike Hrvatske, *Konačni prijedlog Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izvorne promidžbe*, Zagreb, studeni 2010.

PZ ne propisuje izričito postupka li državni odvjetnik u prekršajnom postupku po načelu legaliteta ili svrhovitosti.¹⁵ Jedini slučaj u kojem je državnom odvjetniku propisana dužnost pokretanja prekršajnog postupka nalazi se u čl. 151. Poslovnika državnog odvjetništva (dalje: Poslovník),¹⁶ u kojem je propisana dužnost državnog odvjetnika pokrenuti prekršajni postupak u svakom kaznenom predmetu u kojem je doneseno rješenje o odbačaju kaznene prijave jer se ne radi o kaznenom djelu nego o prekršaju (čl. 151. Poslovnika).

Državi odvjetnik ima poseban položaj kao ovlaštenu tužitelj jer mu PZ daje određeni prioritet u odnosu na druge ovlaštene tužitelje. Međutim, državni odvjetnik nije nadređen i ne može utjecati na njihovo postupanje i odluke koje donose u predmetu, pa im stoga ne može npr. naložiti da podnesu optužni prijedlog niti da donesu odluku o nepokretanju prekršajnog postupka.¹⁷ Prvenstvo u odnosu na druge ovlaštene tužitelje očituje se u tome što će se postupak, ako su i oni podnijeli optužni prijedlog protiv istog okrivljenika i za isti prekršaj, voditi samo po zahtjevu državnog odvjetnika. Do toga će doći ako državni odvjetnik optužni prijedlog podnese prije nego što je zakazana glavna rasprava ili prije nego što je okrivljenik pozvan na ispitivanje po drugom optužnom prijedlogu (čl. 109. st. 2. PZ-a). Nakon zakazivanja glavne rasprave ili pozivanja okrivljenika na ispitivanje u slučaju kada se ne vodi glavna rasprava¹⁸ državni odvjetnik više ne može podnošenjem vlastitog optužnog prijedloga ili na drugi način preuzeti postupak od drugog ovlaštenog tužitelja. Izloženo se rješenje ne primjenjuje u slučajevima kada nadležna tijela izdaju prekršajne naloge i obavezne prekršajne naloge, koji se u praksi izdaju u velikom broju prekršajnih predmeta.

Poseban položaj državnog odvjetnika očituje se i u tome što u slučaju odustanka drugog ovlaštenog tužitelja od optužnog prijedloga i nepostojanja drugih optužnih prijedloga jedino državni odvjetnik može preuzeti prekršajni progon ili podnijeti novi optužni prijedlog protiv istog okrivljenika i za isti prekršaj (čl. 109. st. 5. PZ-a). Iako PZ obvezuje sud da državnom odvjetniku, neovisno o tome je li stranka u postupku, na njegov zahtjev dostavi spis na razgledavanje (čl. 150. st. 6. PZ-a), nedostatak je odredbe o preuzimanju u tome što ne propisuje obvezu suda ni ovlaštenog tužitelja da o odustanku od progona obavijeste državnog odvjetnika, kao ni rok za preuzimanje, što može biti razlog njezine neprimjene u praksi.

¹⁵ U kaznenom postupku navedena je dužnost propisana u čl. 2. st. 3. ZKP-a. O načelu legaliteta u kaznenom progonu v. Krapac, D. i suradnici, *Kazneno procesno pravo. Knjiga prva: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2020, str. 99–108.

¹⁶ Poslovník državnog odvjetništva, *Narodne novine*, br. 128/2019.

¹⁷ Filipović, H.; Juras, D.; Posilović, D., Uloga i položaj policije kao tužitelja u prekršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 30, br. 2, 2023, str. 607.

¹⁸ U tom trenutku prekršajni postupak još nije započeo jer on započinje otvaranjem glavne rasprave, ili ispitivanjem okrivljenika, ili izvođenjem drugog dokaza u postupku bez glavne rasprave (čl. 157. st. 2. PZ-a).

Državno odvjetništvo RH ima dodatnu ulogu kontrole zakonitosti pravomoćnih odluka donesenih u prekršajnom postupku. Glavni državni odvjetnik RH¹⁹ ovlašten je podignuti zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv pravomoćnih sudskih odluka u prekršajnom postupku i protiv sudskog postupka koji im je prethodio ako utvrdi da je povrijeđen zakon (čl. 220. st. 1. PZ-a). Iako se u tom slučaju primjenjuju odredbe Zakona o kaznenom postupku²⁰ (čl. 220. st. 2. PZ-a), razlika je u tome što državni odvjetnik ne mora podići zahtjev ako smatra da je povrijeđen zakon, ali da povreda zakona nije utjecala na pravilnost odluke i da se ne radi o pravnom pitanju važnom za jedinstvenost sudske prakse ili zaštitu ljudskih prava (čl. 220. st. 3. PZ-a).

2.2. Druge odredbe o sudjelovanju državnog odvjetnika

Stvarna i mjesna nadležnost državnog odvjetnika u prekršajnom postupku uređena je PZ-om, na što upućuje i čl. 35. st. 3. ZDO-a, koji propisuje da nadležno državno odvjetništvo postupa u prekršajnom postupku sukladno ovlastima određenima zakonom. PZ propisuje da je za prekršajni progon pred prekršajnim sudom stvarno nadležan općinski državni odvjetnik, a mjesno je nadležan onaj državni odvjetnik „prema odredbama koje važe za nadležnost suda onoga područja za koje je državni odvjetnik postavljen“ (čl. 110. st. 2. i st. 3. PZ-a). Radnje u postupku državni odvjetnik može poduzimati sam ili preko osoba koje su ga ovlaštene zastupati u prekršajnom postupku (čl. 110. st. 5. PZ-a).

Prema PZ-u pred Visokim prekršajnim sudom RH postupa Glavni državni odvjetnik RH (čl. 110. st. 4. PZ-a). Za razliku od toga, ZDO propisuje da pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske postupa Državno odvjetništvo RH (čl. 29. st. 4. ZDO-a). Iako je rezultat isti, odredbe ta dva zakona trebalo bi uskladiti. Uz navedeno PZ sadrži i druge odredbe u kojima se spominje državni odvjetnik, a koje se neće ovdje iznositi.²¹

U slučajevima kada postupa kao ovlašten tužitelj PZ ne propisuje ovlast državnog odvjetnika za provođenje izvida i pribavljanje dokaza, nego tu ovlast i dužnost daje samo ovlaštenim osobama tijela državne uprave (čl. 158. st. 1. PZ-a). To se rješenje razlikuje od onoga iz ZOP-a, u kojem je u čl. 109. st. 2. izričito bilo propisano da u djelokrug državnog odvjetnika „spada poduzima-

¹⁹ PZ u čl. 220. st. 1. govori o državnom odvjetniku RH.

²⁰ Zakon o kaznenom postupku, *Narodne novine*, br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017, 126/2019, 126/2019, 130/2020, 80/2022, 36/2024, 72/2025 (dalje: ZKP).

²¹ Npr. ovlast predlaganja delegacije mjesne nadležnosti (čl. 101. st. 3. PZ-a), obveza obještavanja državnog odvjetnika o sjednici žalbenog vijeće (čl. 201. st. 2. PZ-a) itd.

nje potrebnih mjera radi njihovog otkrivanja, pronalaženja počinitelja i pribavljanja potrebnih dokaza za uspješno vođenje postupka pred prekršajnim sudom i upravnim tijelom koje vodi prekršajni postupak“. S obzirom na to moguća su dva tumačenja: da državni odvjetnik tu ovlast ima na temelju supsidijarne primjene čl. 206.g ZKP-a²² ili da nema tu ovlast jer PZ sadrži odredbu o izvidima (čl. 158.) koja sprječava takvu supsidijarnu primjenu. Postojeća literatura, iako bez navođenja pravne osnove, zauzima prvi stav,²³ a tome se priklanjaju i autori smatrajući da se čl. 158. odnosi samo na „ovlaštene osobe tijela državne uprave“, kojima se propisuju obveze i ovlasti u slučaju osnova sumnje da je počinjen prekršaj. Suprotno tumačenje, da državni odvjetnik ne može samostalno poduzimati izvide, neopravdano bi ograničavalo njegovu ustavnu funkciju da u javnom interesu progoni počinitelje prekršaja.²⁴

Kako bi se osigurala ujednačenost postupanja i državnim odvjetnicima olakšao rad u prekršajnim predmetima, postupanje državnog odvjetnika dodatno je razrađeno općim uputama i napucima Državnog odvjetništva RH O-7/09²⁵, O-4/11²⁶ te O-1/2022²⁷.

2.3. Položaj javnog tužitelja u drugim pravnim sustavima

U ovom dijelu opisat će se položaj javnog tužitelja u prekršajnom postupku u šest odabranih pravnih sustava. Odabrana su tri zapadnoeuropska pravna sustava (francuski, njemački i austrijski) i tri sustava susjednih država s kojima postoji zajedničko normativno ishodište (slovenski, bosansko-hercegovački i srbijanski). Odabrani se pravni sustavi razlikuju prema tome smatraju li se prekršaji kaznenim djelima ili zasebnom vrstom kažnjivih djela. U prvu skupinu spada francuski sustav, u kojem su prekršaji (*contraventions*), za koje je

²² ZKP se supsidijarno primjenjuje na temelju čl. 82. st. 3. PZ-a.

²³ Aviani, D., *Prekršajno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2013, str. 65; Veić, P.; Gluščić, S., *Prekršajno pravo: Opći dio*, Narodne novine, Zagreb, 2009, str. 109.

²⁴ S obzirom na to da ZDO u čl. 35. st. 3. propisuje da nadležno državno odvjetništvo u prekršajnom postupku postupa sukladno ovlastima određenima zakonom, to bi za posljedicu imalo i nemogućnost traženja podataka od policije, ministarstava i drugih državnih tijela te pravnih osoba u svrhu prikupljanja podataka u prekršajnom postupku.

²⁵ Naputak broj O-7/09 od 17. veljače 2010. za postupanje državnog odvjetnika u prekršajnim postupcima, s kasnijima dopunama.

²⁶ Opća uputa za primjenu čl. 49. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe broj O-4/11 od 11. svibnja 2011. (*Narodne novine*, br. 24/2011).

²⁷ Opća uputa za primjenu članka 206. Zakona o kaznenom postupku (*Narodne novine*, br. 152/08, 76/09, 80/11, 91/12 – Odluka Ustavnog suda RH, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19) broj O-1/2022 od 13. lipnja 2022.

moguća kazna do 3000 eura, formalno jedan od oblika kaznenih djela²⁸ te ih stoga progoni javni tužitelj. Pritom javni tužitelj obvezno zastupa optužbu pred nadležnim sudom (*Tribunal de Police*) za prekršaje 5. (najteže) klase, a može kada to smatra prikladnim i za druge prekršaje, što inače pod njegovim nadzorom čini policijski komesar.²⁹

U pravnim sustavima u kojima su prekršaji posebna vrsta kažnjivih djela, odvojena od kaznenih djela, položaj se javnog tužitelja u prekršajnom postupku značajno razlikuje. Tako u Austriji³⁰ i Bosni i Hercegovini³¹ javni tužitelj uopće ne sudjeluje u prekršajnom postupku. U promatranim pravnim sustavima progon drugih kažnjivih djela, što obuhvaća i prekršaje, javnom je tužitelju kao ustavna dužnost propisan samo u Srbiji.³² Prema Zakonu o prekršajima Republike Srbije javni je tužitelj predviđen kao stranka u prekršajnom postupku te je u tu svrhu ovlašten poduzimati mjere radi otkrivanja, pronalaženja i pribavljanja potrebnih dokaza za počinitelja i uspješno vođenje prekršajnog postupka pred sudom te podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka (čl. 127. st. 1. i 2.).³³ Prema čl. 127. st. 3. Zakona javni je tužitelj stvarno nadležan postupati u prekršajnom postupku ako je podnio zahtjev za njegovo pokretanje, a postupa po načelu svrhovitosti.³⁴ Javni tužitelj ima usporednu nadležnost s drugim nadležnim organima i oštećenikom, a njegov zahtjev za pokretanje postupka ima prednost ako ga je prvi podnio (čl. 127. st. 4.). Kako bi mogao ostvariti svoj prioritet, drugi nadležni organi dužni su ga obavijestiti o podnošenju zahtjeva za pokretanje postupka za prekršaj za koji je propisana

²⁸ Crocq, J.-C., *Le guide pénal: Le guide des infractions*, Dalloz, Paris, 2022, str. 20 i 23.

²⁹ Čl. 45. st. 1. Code de procedure pénale, dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006167544/2020-03-24/?anchor=LEGIARTI000039279550#LEGIARTI000039279550 (14. 10. 2025.). Vidi i: Gaston, S.; Levasseur, G; Bouloc, B., *Procédure pénale*, Dalloz, Paris, 2024, str. 581.

³⁰ Verwaltungsstrafgesetz, dostupno na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005770&FassungVom=2018-12-31> (14. 10. 2025.).

³¹ Sukladno čl. 3. st. 1. Zakona o prekršajima (*Sl. glasnik BiH*, br. 41/2007, 18/2012, 36/2014, 81/2015 i 65/2020) ovlašteni su organi nadležni policijski organ, inspektor ili lice ovlašteno za obavljanje inspekcije te ministarstvo, poduzeće ili drugo pravno lice koje ima javna ovlaštenja.

³² Čl. 155. st. 1. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

³³ Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 – odluka US, 91/2019, 91/2019 – dr. zakon i 112/2022 – odluka US.

³⁴ Radisavljević primjećuje da je to u određenoj mjeri u suprotnosti s ustavno proklamiranim ulogom javnog tužitelja, ali da se može braniti pluralitetom ovlaštenih tužitelja za pokretanje prekršajnog postupka i preopterećenost javnih tužiteljstava te da bi mu stoga bilo nerealno propisivati obvezu postupanja u prekršajnim predmetima. Radisavljević, I., Uloga javnog tužioca u prekršajnom postupku, u: Krstić, I.; Kostić, S. (ur.), *Identitetski preobražaj Srbije: Prilozi projektu 2020.*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2021, str. 199–200.

kazna zatvora te on može preuzeti progon tih prekršaja (čl. 128. st. 3.). U teoriji postoji stav da bi javni tužitelj mogao, odgovarajućom primjenom ZKP-a, preuzeti prekršajni progon i u svim drugim slučajevima.³⁵

Slovenski Zakon o prekrških također predviđa usporednu nadležnost državnog odvjetnika za progon prekršaja te u čl. 103. st. 3. propisuje da optužni prijedlog za prekršaje može podnijeti i državni tužitelj.³⁶ Ta se ovlast odnosi na sve prekršaje, a u praksi se koristi vrlo rijetko, tako su npr. u 2023. godini državna tužiteljstva podnijela samo 16 optužnih prijedloga.³⁷ U oba pravna sustava javni tužitelj ima ovlast podnošenja zahtjeva za zaštitu zakonitosti.³⁸

Njemačko se uređenje od prethodna dva razlikuje po tome što se državni odvjetnik, prema Zakonu o prekršajima,³⁹ uključuje u prekršajni postupak tek povodom prigovora na rješenje o novčanoj kazni (*Bußgeldbescheid*) koje je izdalo upravno tijelo, a nije ga odlučilo povući (čl. 69. st. 3.). U tom slučaju državno odvjetništvo preispituje rješenje i može provesti dodatne istražne radnje (čl. 69. st. 4.). Ako odluči dalje voditi postupak, započinje sudski postupak pred općinskim sudom (*Amtsgericht*) te stupa na mjesto ovlaštenog tužitelja, pri čemu ne treba prisustvovati na glavnoj raspravi,⁴⁰ a protiv presude po čl. 79. može podnijeti i pravni lijek (*Rechtsbeschwerde*). Takva nadležnost naziva se podređenom sekundarnom nadležnošću.⁴¹ Druga je osobitost njemačkog sustava u tome da je državni odvjetnik u kaznenom postupku nadležan za progon prekršaja, a može i preuzeti progon prekršaja koji je povezan s kaznenim djelom ako bi time ubrzao postupak ili jer se to čini prikladnim zbog činjenične veze ili drugih razloga (čl. 40. i 42. Zakona). Međutim, ako odustane od kaznenog progona, predmet mora ustupiti upravnim vlastima (čl. 43. st. 2. Zakona).

³⁵ Jeličić, Mladen, Preuzimanje prekršajnog gonjenja u prekršajnom postupku, *Godišnjak Fakulteta bezbednosti*, str. 132–133, prema *ibid.*, str. 207.

³⁶ Zakon o prekrških, *Uradni list RS*, št. 29/11 – uradno prečišćeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – odl. US in 38/24. Vidi i Čas, P.; Orel, N., 103. člen, Čas, P.; Jenull, H.; Orel, N. (ur.), *Zakon o prekrških s komentarjem*, Lexpera, Ljubljana, 2018, str. 638.

³⁷ Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, *Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2023*, Ljubljana, travanj 2024., str. 31. Taj se broj odnosi samo na predmete u kojima je pokrenut redoviti prekršajni postupak pred sudom. O brzom i redovitom postupku vidi Erbežnik, Anže, Prikaz sustava slovenskog prekršajnog prava i odluke Ustavnog suda Republike Slovenije koje su znatno utjecale na njegov razvoj, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 29, br. 1, 2022, str. 102 i 107.

³⁸ Državni tužitelj po čl. 169. slovenskog, republički javni tužitelj po čl. 285. srbijanskog Zakona o prekršajima.

³⁹ *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, čl. 40. i 42. Dostupno na: https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/index.html (14. 10. 2025.).

⁴⁰ Bohnert, J.; Bülte, J.; Krumm, C., *Ordnungswidrigkeitenrecht*, C. H. Beck, München, 2024, str. 119–120.

⁴¹ Mitsch, W., *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, Springer, Berlin *et al.*, 2005, str. 252.

3. POSTUPANJE DRŽAVNOG ODVJETNIKA U PREKRŠAJNIM PREDMETIMA

3.1. Metodologija prvog i drugog dijela istraživanja

Ciljevi istraživanja, kao i osnovni podaci o broju analiziranih predmeta, već su izneseni u uvodu te će na ovom mjestu biti dodatno objašnjena metodologija prvog i drugog dijela istraživanja. Kroz istraživanje prekršajnih predmeta razmatrani su: a) način osnivanja prekršajnih predmeta (je li državni odvjetnik to učinio samostalno ili temeljem obavijesti o počinjenom prekršaju); b) ispunjenje procesnih pretpostavki za pokretanje prekršajnog postupka (je li okrivljeniku uručena obavijest iz čl. 109.a PZ-a i je li utvrđeno njegovo prebivalište i boravište) odnosno koji su razlozi neuručenja obavijesti ili nemogućnosti utvrđivanja boravišta; c) koje su državnoodvjetničke odluke donesene u prekršajnim predmetima (optužni prijedlog, prekršajni nalog, obvezni prekršajni nalog ili službena bilješka o nepokretanju postupka); d) koje su osnove za donošenje odluke o nepokretanju prekršajnog postupka i koliki je njihov udio; e) vrste odluka prvostupanjskog suda; f) žalbe državnog odvjetnika i vrste odluka drugostupanjskog suda te e) dinamika postupanja u prekršajnim predmetima.

U drugom dijelu istraživanja razmatrane su inicijative za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti u prekršajnim postupcima. Pritom su razmatrane: a) vrste prekršaja u odnosu na koje je podnesena inicijativa; b) vrsta postupka koji je prethodio donošenju pravomoćne odluke; c) tko je podnositelj (tužitelj ili osuđenik); d) kakvo je mišljenje doneseno o osnovanosti inicijative; e) je li Glavni državni odvjetnik RH podignuo zahtjev za zaštitu zakonitosti te f) kakva je bila odluka Vrhovnog suda RH.

3.2. Statistika o prekršajnim predmetima

U praksi najveći dio prekršajnih predmeta Državnog odvjetništva čine predmeti zbog prekršaja iz ZFPAIPR-a te Zakona o ravnopravnosti spolova (dalje: ZRS).⁴² Udio predmeta zbog prekršaja iz ZFPAIPR-a na razini Republike Hrvatske u 2022., 2023. i 2024. godini iznosi prosječno 60,67 %, a kada se tim predmetima dodaju prekršaji iz ZRS-a, koji se najčešće odnose na prekršaje iz čl. 35. vezane uz političke aktivnosti, udio tih predmeta iznosi 66,73 %.⁴³ Navedeno je rezultat gotovo isključive nadležnosti državnog odvjetnika

⁴² Zakon o ravnopravnosti spolova, *Narodne novine*, br. 82/2008, 69/2017.

⁴³ Izvješće GDO-a u 2022., *op. cit.* u bilj. 2, str. 94; Izvješće GDO-a u 2023., *op. cit.* u bilj. 2, str. 92; Izvješće GDO-a u 2024., *op. cit.* u bilj. 2, str. 89.

za prekršaje iz ZFPAIPR-a, kao i dostavljanja obavijesti o nepoštivanju načela ravnopravnosti spolova na izborima (prekršaj iz čl. 35. ZRS-a), koje Državnom odvjetništvu RH dostavlja Državno izborno povjerenstvo za izbore (dalje: DIP) na državnoj razini, odnosno nadležna županijska, gradska i općinska izborna povjerenstva za lokalne izbore. Ostali prekršajni predmeti u najvećem su dijelu rezultat okončanja rada državnog odvjetnika na kaznenim predmetima u kojima se nakon donesene odluke o nepokretanju kaznenog postupka ili odustanka od progona na raspravi utvrdi da se protupravnim postupanjem ostvaruju obilježja prekršaja.

U istraživanju je utvrđeno da se 114 predmeta OKDO-a u Zagrebu odnosi na prekršaje iz ZFPAIPR-a (53,52 %), a 22 na prekršaje iz ZRS-a (10,32 %), i to najvećim dijelom na nepoštivanje načela ravnopravnosti spolova na izborima (čak 86,36 %).

3.3. Osnivanje predmeta i izvidi

Istraživanje je pokazalo da se prekršajni predmeti u radu državnog odvjetništva u praksi dijele na predmete koji su osnovani nakon zaprimanja obavijesti o počinjenom prekršaju i one koji su osnovani nakon završetka rada na kaznenom predmetu. U provedenom istraživanju državni je odvjetnik na temelju zaprimljenih obavijesti o počinjenom prekršaju oformio 145 prekršajnih predmeta (68,07 %), a 68 prekršajnih predmeta (31,93 %) osnovao je samoinicijativno nakon završetka rada na kaznenim predmetima.

U predmetima osnovanim na temelju zaprimljenih obavijesti najčešće je riječ o obavijestima DIP-a, nadležnih županijskih, gradskih i općinskih izbornih povjerenstava te Državnog ureda za reviziju (dalje: DUR), koje na nadležno postupanje dostavlja više državno odvjetništvo. Od drugih tijela, udruga ili oštećenika obavijesti su zaprimljene u samo osam analiziranih prekršajnih predmeta (5,52 %), a polovica ih se odnosi na prekršaje iz ZSD-a.

Samoinicijativno formiranje prekršajnih predmeta pokazuje da državni odvjetnici postupaju sukladno čl. 151. Poslovnika te da nakon donošenja rješenja o odbačaju odnosno rješenja o obustavi istrage u kaznenim predmetima pokreću prekršajne postupke. U tim predmetima državni odvjetnik zaključak o tome je li okrivljenik ostvario obilježja nekog prekršajnog djela temelji na dokazima prikupljenim u kaznenom postupku, čime se osigurava da prekršajni postupak bude pokrenut i okončan u najkraćem mogućem roku. Državni odvjetnik nakon završetka rada na kaznenim predmetima osniva prekršajni predmet izdvajanjem dokaznog materijala u upisnik za prekršajni postupak. Međutim, navedeno čini tek nakon što odbačaj kaznene prijave odnosno rješenje o obustavi istrage dostavi žrtvi i nakon što provjerom na sudu utvrdi da žrtva nije preuzela progona u roku iz čl. 55. st. 2. ZKP-a.

Opća uputa za primjenu čl. 206. ZKP-a broj O-1/2022 traži da se u rješenju o odbačaju kaznene prijave zbog toga što se ne radi o kaznenom djelu, nego o prekršaju (čl. 206. st. 1. t. 1. ZKP-a), konstatira o kojem je prekršaju riječ te navede da će protiv osumnjičenika biti pokrenut prekršajni postupak.⁴⁴ Međutim, u istraživanju je utvrđeno da se u obrazloženju rješenja o odbačaju kaznene prijave odnosno obustavi istrage samo iznimno konstatira da je riječ o prekršaju i da će biti pokrenut prekršajni postupak. Također, utvrđeno je da državni odvjetnici često ne sastavljaju službene bilješke iz kojih bi bilo razvidno iz kojeg razloga prekršajni postupak nije pokrenut. Iako takva obveza nije propisana, mišljenja smo da bi sastavljanje kratke bilješke o razlozima nepokretanja prekršajnog postupka u kaznenim predmetima u kojima se zakonski opisi prekršaja i kaznenog djela podudaraju osiguralo transparentnost odlučivanja državnih odvjetnika.⁴⁵

U predmetima u kojima se prekršajni postupak ne pokreće zbog primjene bezuvjetne svrhovitosti iz čl. 109.b st. 1. PZ-a nije svrsishodno otvarati prekršajni predmet, a državni bi odvjetnik svoju odluku mogao zabilježiti u kratkoj službenoj bilješci u kaznenom predmetu.⁴⁶ Za razliku od toga, kod primjene odredaba o svrhovitosti iz čl. 109.b st. 2. te čl. 109.c PZ-a, čija je primjena uvjetovana izvršenjem obveze počinitelja, praćenje izvršenja obveza trebalo bi se provoditi u novoosnovanom prekršajnom predmetu, u kojem bi se u slučaju neispunjenja pokrenuo prekršajni postupak.

Kao što je već spomenuto, u prekršajnim predmetima formiranim nakon rada na kaznenim predmetima u pravilu nema potrebe za provođenjem izvida jer su svi dokazi prikupljeni u kaznenom postupku. DIP i DUR uz obavijesti dostavljaju i dokazni materijal prikupljen prilikom provođenja svojeg nadzora, pa se izvidi u pravilu ne provode ni u tim predmetima. S obzirom na to izvidi se provode samo onda kada podaci iz zaprimljene obavijesti nisu dostatni za zaključak o identitetu osumnjičenika, načinu i vremenu počinjenja prekršaja, odnosno ostvarenju obilježja djela. U istraživanju je utvrđeno da su izvidi provedeni samo u dva predmeta u kojima su obavijesti o počinjenju prekršaja zaprimljene od drugih tijela ili žrtve.

⁴⁴ Opća uputa, Prilog II: Zaključni dio obrazloženja rješenja o odbačaju kaznene prijave po pojedinim zakonskim osnovama, str. 12. U istraživanju je utvrđeno da je temelj za odbacivanje u nekim slučajevima bila i osnova iz čl. 206. st. 1. t. 4. ZKP-a.

⁴⁵ Filipović, Juras i Posilović navode da bi nepoduzimanje prekršajnog progona u slučajevima osnovane sumnje da je počinjen prekršaj predstavljalo nesavjestan rad, odnosno zlouporabu položaja državnog odvjetnika, tijela državne uprave i pravne osobe s javnim ovlastima. Filipović, H.; Juras, D.; Posilović, D., *op. cit.* u bilj. 17, str. 607.

⁴⁶ Takva praksa oslobodila bi državnog odvjetnika nepotrebnog administriranja, iako bi, s druge strane, otežala statističko praćenje prekršajnih predmeta.

3.4. Utvrđenje adrese okrivljenika i uručenje pisane obavijesti

Prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom sudu državni odvjetnik (i drugi ovlašteni tužitelj) ima obvezu, sukladno čl. 109.a PZ-a, utvrditi točnu adresu prebivališta i boravišta, odnosno sjedišta okrivljenika,⁴⁷ te mu uručiti obavijest o prekršaju za koji namjerava podnijeti optužni prijedlog s činjeničnim i pravnim opisom te sadržajem njegovih prava u postupku. U praksi državni odvjetnik obavijest uručuje nakon što utvrdi da je dokazna građa dostatna za pokretanje prekršajnog postupka, a odlučio se za optužni prijedlog, što je u skladu sa zakonskom obvezom.⁴⁸

Istraživanjem je utvrđeno da se državni odvjetnici ponekad susreću s izazovima vezanim uz ispunjenje tih pretpostavki jer nisu uvijek u mogućnosti utvrditi adresu. Izazovi dostave obavijesti iz čl. 109.a PZ-a postoje u predmetima u kojima državni odvjetnik poduzetim radnjama utvrdi da okrivljenici: ne borave na prijavljenoj adresi, nemaju prijavljenu niti neprijavljenu drugu adresu boravka, nemaju članove obitelji na toj adresi i nemaju poslodavca. U tim predmetima policija, nakon što po nalogu državnog odvjetnika provede terensku provjeru, kao krajnju mjeru za pronalazak počinitelja, za okrivljenicima raspiše objavu radi utvrđivanja prebivališta ili boravišta osobe.⁴⁹ Nakon toga jedine moguće daljnje radnje državnog odvjetnika jesu redovite periodične provjere realizacije navedene mjere, do nastupanja zastare prekršajnog progona. U odnosu na pravne osobe koje su počinitelji prekršaja iz ZFPAIPR-a izazovi postoje pri utvrđivanju točne adrese sjedišta manjih političkih stranka, koje u stvarnosti ne djeluju na adresi prijavljenog sjedišta. U tom slučaju državni odvjetnici trebaju od Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije RH zatražiti podatke o adresi prebivališta osobe koja predstavlja i zastupa stranku i nakon toga pokušati uručiti obavijest toj osobi na tu adresu. Sve navedeno i okolnost da državni odvjetnik u nekim predmetima prije otvaranja prekršajnog predmeta provodi izvide, istraživanje ili istragu u kaznenim predmetima, uz kratke zastarne rokove, bitno utječe na mogućnost donošenja pravomoćnog pravorijeka u prekršajnom postupku.

U prekršajnom postupku državni odvjetnik, za razliku od kaznenog postupka, u kojem ima na raspolaganju čitav niz mjera za osiguranje prisutnosti

⁴⁷ PZ u ovoj odredbi pogrešno govori o „počinitelju prekršaja“ jer je riječ o okrivljeniku u širem smislu. To ističe i Novokmet, A., Pravo na obavijest u prekršajnom postupku – teorijski i normativni aspekt, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 61, br. 3, 2024, str. 358.

⁴⁸ Treba istaknuti da Novokmet kritizira postojeće zakonsko uređenje jer se obveza obavještavanja vezuje uz formalno pokretanje prekršajnog postupka, a zanemaruju se konvencijski i europski standardi o materijalnom pojmu optužbe. *Ibid.*, str. 359.

⁴⁹ Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, *Narodne novine*, br. 76/2009, 92/2014, 70/2019, čl. 50. st. 1. t. 1.

okrivljenika, nema osigurane takve efikasne mjere koje bi omogućile ispunjenje preduvjeta za pokretanje prekršajnog postupka. Naime, mjere za osiguranje nazočnosti okrivljenika i uspješno provođenje postupka prije pokretanja i tijekom prekršajnog postupka može određivati isključivo sud (čl. 127. st. 1.–3. PZ-a), a protiv okrivljenika koji je u bijegu samo sud može narediti raspisivanje tjeralice, tek nakon pokretanja prekršajnog postupka i pod dodatnim uvjetom da je riječ o prekršaju za koji se može izreći novčana kazna od 265,45 eura i teža (čl. 248. PZ-a). Može se stoga zaključiti da je zakonodavac obvezao ovlaštenog tužitelja na utvrđivanje točne adrese okrivljenika i na uručenje obavijesti prije pokretanja prekršajnog postupka, a da mu nije osigurao adekvatne mjere za ispunjenje te obveze u slučajevima kada točnu adresu nije moguće utvrditi.

Obavijest iz čl. 109.a PZ-a ne spada u pismena za koja je propisana osobna dostava, nego se može dostaviti posredstvom drugih osoba ako se primatelj ne zatekne u stanu ili na poslu (čl. 146. st. 7. i 8. PZ-a), a ako počinitelj prilikom uručjenja pisane obavijesti odbije njezin primitak ili svojim potpisom potvrditi njezin primitak, ovlašteni tužitelj odnosno dostavljač obavijest ostavlja primatelju tako što mu je na pogodan način učini dostupnom i to zabilježi, čime se dostava smatra uredno obavljenom (čl. 109.a st. 3. PZ-a). U tim bi slučajevima državni odvjetnici dostavu mogli povjeriti djelatnicima policije ili koristiti mogućnost vlastite dostave putem službenih osoba (vlastitog ili drugog državnog odvjetništva prema mjestu prebivališta/boravišta okrivljenika uz prethodnu koordinaciju s čelnikom tijela), s jasnom uputom da o takvu načinu uručjenja obavijesti sačine službenu bilješku, koja bi se u predmet uložila kao dokaz uredne dostave.

Istraživanje je pokazalo da od 213 prekršajnih predmeta u njih 28 nije bilo potrebe za dostavom obavijesti iz čl. 109.a PZ-a (13,5 %), i to zbog završetka rada na predmetu službenom bilješkom o nepokretanju postupka, izdavanja obaveznog prekršajnog naloga ili prekršajnog naloga te provođenja izvida. Obavijest je uspješno, bez potrebe ponavljanja, uručena u 80 predmeta (43,24 %). Za razliku od toga u 88 predmeta (47,56 %) utvrđeno je da su postojali problemi s uručjenjem obavijesti (ponavljana dostava, naložena terenska provjera i sl.), s time da je neuručenih obavijesti ostalo 39. U 17 ostalih predmeta u trenutku pregleda predmeta još nije bila poduzeta nijedna radnja, pa tako obavijest nije sastavljena niti je pokušana dostava (9,2 %).

Problemi s uručjenjem obavijesti u najvećem se dijelu odnose na predmete zbog prekršaja iz ZFPAIPR-a (79,55 %), koji u ukupnom broju neuručenih obavijesti sudjeluju s 89,74 %. Obavijest iz čl. 109.a PZ-a političkim se strankama u pravilu uručuje putem policijskih službenika, koji terenskom provjerom utvrde djeluje li politička stranka na prijavljenoj adresi sjedišta. U nalogima se nije uvijek tražilo da se uz terensku provjeru adrese sjedišta političke stranke odmah utvrdi tko je predsjednik stranke ili osoba ovlaštena za zastupanje i da se utvrdi njihovo prebivalište, već su neke policijske postaje samoinicijativno

to činile i dostavljale podatak o prebivalištu te osobe, a druge nisu. Izričito traženje tih podataka u nalogu pridonijelo bi skraćivanju vremena potrebnog za ispunjenje te zakonske pretpostavke za podnošenje optužnog prijedloga.

Upravo je zbog uručenja obavijesti uočena manja stopa ažurosti u radu u pojedinim predmetima. Većinom se to odnosilo na prekršaje iz ZFPAIPR-a u kojima se s daljnjim provođenjem radnji zastalo nakon što se dostava obavijesti iz čl. 109.a PZ-a na adresu sjedišta političke stranke vratila neuručena te nakon što je terenskom provjerom utvrđeno da ne vrši djelatnost na adresi sjedišta.

3.5. Odluke državnog odvjetnika

U prekršajnom predmetu državni odvjetnik može sastaviti službenu bilješku o nepokretanju prekršajnog postupka, donijeti odluku o prekršajnom progonu počinitelja (optužni prijedlog, prekršajni nalog, obavezni prekršajni nalog), predmet ustupiti drugom državnom odvjetništvu u slučaju nenadležnosti. Istraživanjem je utvrđeno da je od 213 prekršajnih predmeta u njih 151 (70,89 %) donesena odluka (43 službene bilješke o nepokretanju postupka, 99 optužnih prijedloga, osam obveznih prekršajnih naloga, jedan prekršajni nalog).

3.5.1. Službena bilješka o nepokretanju prekršajnog postupka

Na području cijele Republike Hrvatske zastupljenost ove vrste odluke u 2022., 2023. i 2024. godini prosječno je 21 %, dok je u OKDO-u u Zagrebu taj postotak znatno veći i iznosi 45 %.⁵⁰ U prekršajnom postupku ovlašteni tužitelj nema obvezu donošenja formalne odluke o razlozima nepokretanja prekršajnog postupka, kao što je rješenje o odbačaju kaznene prijave u kaznenom postupku. Rad na prekršajnim predmetima završava službenom bilješkom, koja sadrži razloge nepokretanja postupka s kratkim obrazloženjem i ne postoji zakonska obveza dostave takve odluke oštećeniku ili podnositelju prijave. Međutim, s obzirom na isključivu nadležnost državnog odvjetnika za progon većine prekršaja iz ZFPAIPR-a, kao i interes javnost za te prekršaje, Državno odvjetništvo RH točkom 7. Opće upute za primjenu članka 49. (sada čl. 94.) ZFPAIPR-a, broj O-4/11, uputilo je državne odvjetnike da DUR-u ili DIP-u kao podnositeljima obavijesti o počinjenom prekršaju dostave obavijest o nepokretanju postupka ako utvrde da nisu ispunjena obilježja prekršaja iz tog ili drugog zakona. U toj obavijesti potrebno je, slično kao u rješenju o odba-

⁵⁰ Izvješće GDO-a o radu državnih odvjetništava u 2022., *op. cit.* u bilj. 2, str. 38 i 94; Izvješće GDO-a o radu državnih odvjetništava u 2023., *op. cit.* u bilj. 2, str. 40 i 92; Izvješće GDO-a u 2024., *op. cit.* u bilj. 2, str. 34 i 89.

čaju kaznene prijave, obrazložiti temeljem čega je zaključeno da prijavljenom nepravilnosti nije počinjen prekršaj. Navedeno se odnosi i na bilo koju fizičku ili pravnu osobu koja je podnijela prijavu ili dostavila obavijest o počinjenom prekršaju iz ZFPAIPR-a, a obavijest koja se njima dostavlja treba sadržavati kratko obrazloženje. Istraživanjem je utvrđeno da se takve obavijesti u pregledanim predmetima nisu dostavljale.

Oštećenik koji je podnio prijavu odnosno dostavio obavijest o počinjenom prekršaju ima pravo podnijeti optužni prijedlog kao ovlaštenu tužitelj (čl. 109. st 1. t. 4. PZ-a) te nije pritom vezan rokovima preuzimanja prekršajnog postupka kao u kaznenom postupku, u kojem je rok u pravilu osam dana od obavijesti o odustanku od progona (čl. 55. ZKP-a). S obzirom na to, u takvim bi slučajevima bilo u interesu oštećenika da mu se dostavi obavijest o nepokretanju prekršajnog postupka, uz kratko obrazloženje razloga za takvu odluku.⁵¹

Istraživanje je pokazalo da su razlozi nepokretanja prekršajnog postupka bili: nepostojanje obilježja prekršaja (7), procesne smetnje (17), nedostatak dokaza da je prijavljena osoba počinila prekršaj (3), primjena svrhovitosti, osobito zbog beznačajnog prekršaja (10), upućivanje predmeta drugom tijelu (3) i drugi razlozi (3).

3.5.1.1. Nepostojanje obilježja prekršaja i procesne smetnje

Odluku o tome da se u postupanju ne ostvaruju obilježja prekršaja državni su odvjetnici najčešće donosili u odnosu na prekršaj iz čl. 87. st. 1. t. 31. ZFPAIPR-a. Istraživanjem je uočeno da su se u postupanju počinitelja, prema mišljenju autora, u četiri predmeta ipak ostvarila obilježja prekršaja. U prvom predmetu (PP-DO-56/2022) okrivljena pravna osoba nije dostavila propisane priloge uz godišnji financijski izvještaj (godišnji program rada i financijski plan odnosno izvješće o donacijama). U tom su slučaju ostvarena obilježja prekršaja iz čl. 87. st. 1. t. 31. ZFPAIPR-a jer su političke stranke dužne izvještaj dostaviti zajedno s propisanim priložima (čl. 52. st. 2. i 3. ZFPAIPR-a). Eventualnim provođenjem izvida i utvrđivanjem da su propisani prilozi naknadno dostavljeni mogle su se primijeniti odredbe o svrhovitosti.

⁵¹ Ne ulazeći u raspravu primjenjuje li se Direktiva 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela u prekršajnim postupcima, može se istaknuti da bi takvo postupanje bilo u duhu Direktive, koja u čl. 6. st. 1. propisuje obvezu država članica da osiguraju obavješćivanje žrtava o svakoj odluci o nepokretanju ili okončanju istrage ili o nepoduzimanju kaznenog progona protiv počinitelja (Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, SL L 315, 14. 11. 2012., str. 57).

U drugom predmetu (PP-DO-64/2022) državni je odvjetnik u službenoj bilješci zaključio da se nezatvaranjem posebnog računa nezavisne vijećnice, koji nije zatvoren u propisanom roku od 90 dana od dana konstituiranja novog saziva predstavničkog tijela jedinice samouprave, nisu stvorili uvjeti za dostavu godišnjeg financijskog izvješća u propisanom roku DUR-u i DIP-u, koje je vijećnica trebala dostaviti najkasnije u roku od 30 dana od zatvaranja posebnog računa. Zaključeno je stoga da nisu ostvarena obilježja prekršaja iz čl. 52. st. 7. ZFPAIPR-a. Međutim, s obzirom na to da je vijećnica propustila u roku od 90 dana od dana konstituiranja novog saziva predstavničkog tijela jedinice samouprave zatvoriti poseban račun za redovito financiranje svoje djelatnosti (čl. 16. st. 1. ZFPAIPR-a), u konkretnom su slučaju samim time bila ostvarena obilježja prekršaja iz čl. 87. st. 1. t. 31. ZFPAIPR-a.

Treći i četvrti predmet odnosili su se na ostvarenje obilježja prekršaja iz čl. 35. ZRS-a, kada su na izborima predložene liste kandidata/tkinja na kojima je utvrđena zastupljenost muškaraca od 33,33 % u jednom predmetu (PP-DO-37/24) te od 38,46 % u drugom (PP-DO-29/2024). ZRS u tom članku propisuje političkim strankama i drugim ovlaštenim predlagateljima obvezu poštivanja načela ravnopravnosti pri predlaganju lista kandidata/tkinja na izborima. Osjetna neuravnoteženost jednog spola postoji ako je njegova zastupljenost niža od 40 % (čl. 12. ZRS-a). Stoga su, prema mišljenju autora, u konkretnim slučajevima ostvarena obilježja prekršaja iz čl. 35. ZRS-a. Tako je i Visoki prekršajni sud RH (dalje: VPSRH) u presudi broj Ppž-6241/2022-2 naveo da ne prihvaća obrazloženje prvostupanjskog suda da je predlaganje većeg broj osoba ženskog spola u duhu donesenog ZRS-a.⁵²

Dodatne okolnosti, kao što su ukupan broj kandidata/tkinja na listi, ukupan broj članova političke stranke, zainteresiranost kandidata/tkinja za sudjelovanjem na listi te ostvarena visina postotka zastupljenosti eventualno bi mogle biti razmotrene pri ocjeni osnovanosti primjene odredaba o svrhovitosti. Međutim, treba istaknuti da je praksa prekršajnih sudova i Visokog prekršajnog suda RH u vezi s tim pitanjem različita. Tako je, primjerice, pravomoćnom presudom Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu broj Pp-13818/2024 okrivljena politička stranka oslobođena od optužbe, iako nije bila uravnotežena zastupljenost žena i muškaraca.⁵³ Sud je takvu odluku obrazložio time što se radi o „mladoj“ stranci na političkoj sceni i nedovoljnom broju žena koje bi željele biti kandidati na listi, među ostalim navodeći da je stranka vodila računa o zastupljenosti žena jer to proizlazi iz lista kandidata na kojima je predložila svoje članice kao kandidate, a da tužitelj u postupku nije ničim dokazao da je okrivljena stranka imala dovoljan broj ženskih članova iz kojih je mogla ostvariti zakonom propisanu potrebnu kvotu. Sud je iznio stav da bi se krutom

⁵² VPSRH, Ppž-6241/2022-2 od 4. prosinca 2024.

⁵³ Općinski prekršajni sud u Zagrebu, Pp-13818/2024 od 10. prosinca 2024.

primjenom odredbe da zastupljenost jednog spola ne smije biti niža od 40 % mogle dovesti u pitanje ostale vrijednosti zaštićene ustavnim poretkom te da nije moguće apsolutizirati jedno načelo na štetu ostalih ustavnih načela. Na navedenu presudu državni odvjetnik nije podnio žalbu. Suprotno tome, VPSRH u presudi Ppž-6877/2022-2 iznosi stav da se okrivljena politička stranka ne može osloboditi prekršajne odgovornosti zbog nedovoljne zainteresiranosti ili odbijanja sudjelovanja žena u političkoj areni te da politička stranka ne treba sudjelovati s kandidacijskom listom ako je nije mogla formirati sukladno zakonskim odredbama,⁵⁴ dok u presudi Ppž-9346/2022 navodi da se podzastupljenost od 1,54 % ne može smatrati beznačajnim prekršajem.⁵⁵

Procesne smetnje, kao što su prestanak postojanja političke stanke (10 predmeta), zastara prekršajnog progona (5) i presuđena stvar (2) bile su najčešći razlog donošenja službene bilješke. Prestanak postojanja političke stranke utvrđuje se na temelju pribavljene obavijesti Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije RH. U svim predmetima u kojima je nastupila zastara prekršajnog progona do zastare je došlo jer državno odvjetništvo, unatoč pokušajima, nije uspjelo uručiti obavijest iz čl. 109.a PZ-a.

3.5.1.2. Primjena svrhovitosti

Državni je odvjetnik primijenio odredbe o beznačajnom prekršaju u devet predmeta. Pri ocjeni beznačajnosti prekršajnog djela, osim utvrđivanja da su ostvarena njegova obilježja, treba voditi računa o tome da se radi o neznatnom stupnju ugroženosti ili povrede javnog poretka, društvene discipline i društvenih vrijednosti te da ne postoji potreba da počinitelj bude kažnjen (čl. 24.a PZ-a). Beznačajnim su ocijenjeni prekršaji koji su počinjeni na način da su politička stranka, nezavisni zastupnik i nezavisni vijećnik izvješće o donacijama koje su primili u prvih šest mjeseci tekuće godine odnosno obavijest da u navedenom razdoblju nisu primili donacije (čl. 87. st. 1. t. 8. ZFPAIPR-a) ili godišnji financijski izvještaj s propisanim priložima (čl. 87. st. 1. t. 31. ZFPAIPR-a) dostavili unutar nekoliko dana od isteka roka za predaju DUR-u odnosno DIP-u. Jednako tako, beznačajnim je ocijenjeno postupanje političke stranke, nezavisnog zastupnika i nezavisnog vijećnika koji financijska sredstva nisu koristili isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih programom rada i financijskim planom, a radilo se o malim iznosima (čl. 87. st. 1. t. 1. ZFPAIPR-a). Postavlja se pitanje može li se beznačajnim ocijeniti prekršaj iz čl. 88. st. 1. i 3. ZFPAIPR-a, odnosno neizdavanje potvrde za donacije u obliku usluga oglašavanja ukupne vrijednosti 8250 kuna (1094,97 eura). S obzirom na to da

⁵⁴ VPSRH, Ppž-6877/2022-2 od 21. veljače 2025.

⁵⁵ VPSRH, Ppž-9346/2022-2 od 22. studenog 2024.

je iznos donacija za financiranje troškova izborne promidžbe za fizičke osobe ograničen na 30 000 kuna odnosno 3981,68 eura (čl. 29. st. 1. ZFPAIPR-a), prema mišljenju autora, neizdavanje potvrde u tom slučaju ne može se smatrati beznačajnim (PP-DO-71/2022).

Odredbе o svrhovitosti iz čl. 109.b st. 1. t. 1. PZ-a primijenjene su u jednom predmetu (PP-DO-12/2022) u odnosu na počinitelja koji je mogao biti oslobođen od kazne jer je otklonio posljedicu prekršaja (čl. 38. st. 2. t. 2. PZ-a). Naime, počinitelj je ukupan iznos donacije dobiven nakon završetka izborne promidžbe u iznosu od 599,99 kuna (79,63 eura) vratio 13 dana nakon isteka roka (čl. 87. st. 1. t. 10. u vezi s čl. 26. st. 2. ZFPAIPR-a).

U donošenju odluke o primjeni odredaba o svrhovitosti državni je odvjetnik samostalan, za razliku od npr. policijskih službenika, koji tu odluku ne mogu donijeti samostalno.⁵⁶ Analizom predmeta utvrđeno je da postoji prostor za učestaliju primjenu odredaba o svrhovitosti, pri čemu je kod bezuvjetnog oporiteta važno imati jasne i ujednačene kriterije pri ocjeni beznačajnosti djela ili mogućoj primjeni odredaba o oslobođenju od kazne, a kod uvjetnog oporiteta imati inicijativu i potaknuti okrivljenika na preuzimanje obaveza iz čl. 109.b st. 2. t. 1.–3. PZ-a.

3.5.1.3. Upućivanje drugom tijelu

Zaprimljenu obavijest o počinjenom prekršaju državni odvjetnik može dostaviti nadležnim tijelima državne uprave i time delegirati daljnje postupanje. Državni je odvjetnik tako postupio u tri predmeta. U dva predmeta obavijest je zaprimljena od oštećenika, a delegirani su policiji zbog prekršaja iz Zakona o suzbijanju zlouporabe droga⁵⁷ i Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira⁵⁸ te Carinskoj upravi zbog prekršaja iz Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima.⁵⁹ Uz dopis kojim se predmet upućuje donosi se i službe-

⁵⁶ Mršić, Posilović i Šantek navode da policijski službenik može u izvješću o postupanju predložiti primjenu oporiteta, koju razmatra radna skupina u policijskoj postaji i donosi zaključak o ispunjenju uvjeta za primjenu oporiteta. Nakon toga načelnik policijske postaje može donijeti odluku kojom odobrava primjenu oporiteta. Mršić, Ž.; Posilović, D.; Šantek, M., Procesuiranje prekršaja primjenom načela oporiteta i sklapanjem sporazuma između policije i počinitelja prekršaja o sankciji i mjerama, *Policija i sigurnost*, vol. 27, br. 2, 2018, str. 222.

⁵⁷ Zakon o suzbijanju zlouporabe droga, *Narodne novine*, br. 107/2001, 87/2002, 163/2003, 141/2004, 40/2007, 149/2009, 84/2011, 80/2013, 39/2019 (dalje: ZSZD).

⁵⁸ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, *Sl. list SFRJ*, br. 41/1977, 52/1987, 41/1989, 55/1989, *Narodne novine*, br. 5/1990, 30/1990, 47/1990, 55/1991, 29/1994, 114/2022, 47/2023 (dalje: ZPJRM).

⁵⁹ Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima, *Narodne novine*, br. 111/2021.

na bilješka u kojoj se delegacija konstatira kao razlog nepokretanja postupka. U trećem je predmetu državni odvjetnik završio rad na kaznenom predmetu, oformio prekršajni predmet zbog prekršaja iz ZSZD-a te ga dostavio na daljnje postupanje policiji, što nije u skladu s obvezom iz čl. 151. Poslovnika.

3.5.2. Sporazumijevanje

PZ propisuje mogućnost ovlaštenom tužitelju da nakon uručenja obavijesti iz čl. 109.a PZ-a pregovara s okrivljenikom o uvjetima priznavanja krivnje (čl. 109.e PZ). To se odnosi samo na punoljetne okrivljenike jer čl. 84. st. 5. Zakona o sudovima za mladež,⁶⁰ koji se supsidijarno primjenjuje, isključuje primjenu sporazumijevanja prema maloljetniku.⁶¹ Kod prekršaja s elementima nasilja prema fizičkoj osobi potrebno je pribaviti pisanu izjavu o pristanku oštećenika (čl. 109.b st. 3. PZ-a).⁶²

U sporazumijevanju o sankciji i mjerama državni je odvjetnik ograničen granicama ublažavanja kazne koje su propisane za novčane kazne i kaznu zatvora (čl. 37. st. 3. i 4. PZ-a), pa se tako, primjerice, kazna zatvora može ublažiti do općeg zakonskog minimuma kazne zatvora od tri dana (čl. 35. st. 1. PZ-a). Postoji i suprotan stav da se ovlašteni tužitelji ne mogu sporazumijevati o kazni zatvora jer nju može izreći samo sud.⁶³ Međutim, upravo je sud, kada je on tijelo postupka, taj koji izriče kaznu zatvora na temelju sporazuma ovlaštenog tužitelja i okrivljenika (čl. 109.e st. 5. PZ-a).⁶⁴

Državni je odvjetnik samostalan u donošenju odluke o započinjanju pregovora te ne postoji obveza obavješćavanja čelnika tijela o zaprimanju prijedloga za pregovore, tijekom pregovora ni eventualnom sporazumu. Ne postoji ni ob-

⁶⁰ Zakon o sudovima za mladež, *Narodne novine*, br. 84/2011, 143/2012, 148/2013, 56/2015, 126/2019.

⁶¹ Suprotno Kudrić, koji navodi da odredba članka 109.e PZ-a ne propisuje ograničenja u odnosu na vrstu počinitelja prekršaja. Kudrić, Željko, *Institut pregovaranja i sporazumijevanja ovlaštenog tužitelja i počinitelja prekršaja*, od 26. 2. 2015., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/institut-pregovaranja-i-sporazumijevanja-ovlastenog-tuzitelja-i-pocinitelja-prekršaja> (14. 10. 2025.).

⁶² Iako sama Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilju u obitelji (Zakon o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 3/2018) ne sadrži apsolutnu zabranu sporazumijevanja, osim obveznih alternativnih postupaka, neki smatraju da ono u prekršajima nasilja u obitelji nije prihvatljivo jer pristanak žrtve te priznanje i isprika okrivljenika pretpostavljaju dovođenje žrtve u neravnopravan položaj. Kikić, Suzana, (Ne)primjena skraćenog postupka, sporazumijevanja i oportuniteta u slučajevima prekršaja obiteljskog nasilja, *Policija i sigurnost*, vol. 32, br. 4, str. 372 i 373.

⁶³ Za policiju tako Mršić, Ž.; Posilović, D.; Šantek, M., *op. cit.* u bilj. 56, str. 227.

⁶⁴ Tako i Kudrić, Ž., *op. cit.* u bilj. 61.

veza evidentiranja razloga zbog kojih prijedlog jest ili nije prihvaćen. Pregledom predmeta OKDO-a u Zagrebu utvrđeno je da ovaj institut nije korišten. U jednom predmetu, u kojem je kasnije podnesen optužni prijedlog, zaprimljen je prijedlog branitelja okrivljenika za donošenje odluke o prekršaju na temelju sporazuma stranaka, no u predmetu ne postoji službena bilješka o tome jesu li pregovori započeli, jesu li utvrđeni razlozi za/protiv sporazumijevanja niti je li branitelj odnosno okrivljenik obaviješten o odluci.

U kaznenim predmetima u kojima se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti državni odvjetnik ima ovlast i dužnost sporazumijevanja s okrivljenikom o priznanju krivnje i kazni i drugim mjerama (čl. 38. st. 2. t. 7. ZKP-a), a način pregovaranja i sporazumijevanja s okrivljenikom uređen je Naputkom o postupanju tijekom sporazumijevanja s osumnjičenikom/okrivljenikom o uvjetima priznavanja krivnje i sankcije broj O-2/09.⁶⁵ Osnovne smjernice navedenog naputka mogle bi se smisleno primjenjivati i u prekršajnom postupku, pa bi tako bilo korisno o pregovorima sastaviti službenu bilješku, a o prekršajima u kojima postoji izniman interes javnosti obavijestiti čelnika tijela, odnosno višeg državnog odvjetnika.

Primjena odredaba o sporazumijevanju dovodi do bržeg okončanja postupka, pa vidimo prostora za primjenu tih odredaba, posebno u prekršajnim predmetima koji se vode nakon rada na kaznenim predmetima.⁶⁶ U tim je predmetima zbog kratkih zastarnih rokova u interesu državnog odvjetnika brzo i efikasno okončanje prekršajnog postupka.

3.5.3. Prekršajni nalozi i optužni prijedlozi

U OKDO-u u Zagrebu u 2022., 2023. i 2024. godini optuženja (optužni prijedlozi, prekršajni nalozi, obavezni prekršajni nalozi) čine 55 % ukupnog broja odluka, dok je na razini cijele Republike Hrvatske taj postotak znatno veći i iznosi 77,52 %.⁶⁷ Prekršajni nalozi sudjeluju u tom postotku s 2,33 %, a na razini cijele Republike Hrvatske s 10,55 %.⁶⁸

Istraživanjem je utvrđeno da je OKDO u Zagrebu izdao ukupno osam obaveznih prekršajnih naloga, dok je, s druge strane, izdan samo jedan prekršajni

⁶⁵ Naputak o postupanju tijekom sporazumijevanja s osumnjičenikom/okrivljenikom o uvjetima priznavanja krivnje i sankcije broj O-2/09 od 17. veljače 2010.

⁶⁶ Policija koristi navedeni institut te ga je u razdoblju od 2013. do 2020. godine primijenila u 2883 slučaja. Filipović, Hrvoje, Primjena oportuniteta od strane policije kao ovlaštenog tužitelja te pregovaranja i sporazumijevanje prije pokretanja prekršajnog progona, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 28, broj 2, 2021, str. 647.

⁶⁷ Izvješće GDO-a u 2022., *op. cit.* u bilj. 2, str. 94; Izvješće GDO-a u 2023., *op. cit.* u bilj. 2, str. 92; Izvješće GDO-a u 2024., *op. cit.* u bilj. 2, str. 89.

⁶⁸ *Ibid.*

nalog. Prema mišljenju autora, udio prekršajnih naloga u ukupnom broju donesenih odluka u prekršajnim predmetima, sukladno Napatku Državnog odvjetništva RH broj O-7/09-10,⁶⁹ mogao bi biti znatno viši. Naime, nakon rada na kaznenim predmetima državni odvjetnici raspolažu svom potrebnom vjerodostojnom dokumentacijom nadležnih tijela (zapisnik o očevidu, nalaz i mišljenje vještaka i sl.) za dokazivanje da je počinitelj ostvario obilježja prekršaja. Obavijesti DIP-a i DUR-a o počinjenim prekršajima iz ZFPAIPR-a te ZRS-a također sadrže rezultate nadzora. Stoga, ako državni odvjetnik raspolaže relevantnom dokumentacijom (istraživanjem je utvrđeno da u većini slučajeva raspolaže), a nema osnove za izricanje kazne zatvora i radi se o punoljetnom počinitelju, nema zapreke izdati prekršajni nalog.⁷⁰

U slučaju žalbe okrivljenika na rješenje o odbačaju prigovora ili prigovora okrivljenika protiv prekršajnog naloga u kojem poriče počinjenje prekršaja sud nije vezan načelom zabrane *reformatio in peius* iz čl. 202. st. 4. PZ-a.⁷¹ Postavlja se pitanje trebaju li državni odvjetnici, po uzoru na postupanje u kaznenom postupku, istaknuti navedeno u prekršajnom nalogu, a u slučaju podnesenog prigovora dopisom, kojim nadležnom sudu dostavljaju prekršajni nalog i prigovor, predložiti sudu izricanje strože sankcije od one koja je bila izrečena u prekršajnom nalogu.

U OKDO-u u Zagrebu u 2022., 2023. i 2024. godini podneseno je ukupno 188 optužnih prijedloga. Međutim, od ukupno pregledanih 213 predmeta optužni je prijedlog podnesen u 99 predmeta. Navedena razlika postoji jer u ukupnu statistiku ulaze i predmeti iz ranijih godina u kojima je optužni prijedlog donesen u promatranom razdoblju te stoga nisu bili predmet istraživanja. Istraživanjem je utvrđeno da državni odvjetnici podnose kvalitetne optužne prijedloge, s dobrim činjeničnim opisom prekršaja, pravnom kvalifikacijom, zakonskim opisom i obrazloženjem. U praksi državni odvjetnici ne predlažu vrstu i mjeru prekršajnopravne sankcije.

⁶⁹ Navedeni napatuk razrađuje postupanje državnog odvjetnika u prekršajnom postupku s posebnim naglaskom na izdavanje prekršajnog naloga i obaveznog prekršajnog naloga, uz preporuku korištenja prekršajnog naloga.

⁷⁰ Naime, prekršajni se nalog može izdati ako je prekršaj iz prijave utvrđen neposrednim opažanjem ili obavljenim nadzorom ovlaštene osobe tijela koje je podnijelo prijavu o prekršaju i o tome sačinilo službenu bilješku ili zapisnik; na temelju vjerodostojne dokumentacije, uključivši i zapisnik o očevidu nadležnog tijela; upotrebom propisanih tehničkih uređaja ili provođenjem odgovarajućih propisanih laboratorijskih analiza i vještačenja (čl. 232. PZ-a).

⁷¹ O svrsi takve odredbe u prekršajnom postupku, koja je usmjerena na demotivaciju okrivljenika da podnosi pravni lijek i na taj način omogućiti brzo i učinkovito okončanje velikog broja predmeta, v. Novak Hrgović, K., Prekršajni nalog, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 9, br. 2, 2002, str. 465.

3.5.4. Prvostupanjski i žalbeni prekršajni postupci

Uspješnost u prekršajnim postupcima na razini cijele Republike Hrvatske za 2022., 2023. i 2024. godinu iznosi 87,62 %, ⁷² dok u OKDO-u u Zagrebu iznosi 78,76 %. Na razini Republike Hrvatske žalba je podnesena na 7,72 % zaprimljenih prekršajnih presuda, a uspješnost u žalbenom postupku prosječno je 59,84 %. Od 179 zaprimljenih presuda u OKDO-u u Zagrebu u promatranom je razdoblju podneseno 19 žalbi (na 10,62 % presuda), što je nešto više od prosjeka za RH.

U odnosu na 99 predmeta u kojima je podnesen optužni prijedlog doneseno je 68 osuđujućih presuda, a sud je izdao prekršajni nalog u dva predmeta (ukupno 70,07 %). Takvi se rezultati postižu iako u pravilu državni odvjetnici ne sudjeluju na glavnim raspravama ili u žurnim postupcima s obzirom na znatnu opterećenost radom na kaznenim predmetima i brojnim raspravama na kaznenom sudu.

Državni se odvjetnik žalio samo na jednu presudu kojom je sud političku stranku oglasio krivom jer nije dostavila izvješće o donacijama (prekršaj iz čl. 87. st. 1. t. 8. ZFPAIPR-a), ali ju je oslobodio kazne jer je do okončanja postupka dostavila tražene podatke. U konkretnom predmetu nije još donesena drugostupanjska odluka. Žalbe se nisu odnosile na izrečene sankcije, što pokazuje da ih državni odvjetnici smatraju adekvatnima.

U devet je predmeta sud donio oslobađajuću presudu, a državni je odvjetnik podnio žalbu na tri takve presude. Navedeno upućuje na to da se u ostalim predmetima državni odvjetnik složio sa zaključkom suda nakon provedenog prekršajnog postupka o razlozima za donošenje oslobađajuće presude (svjedok promijenio iskaz; već spomenuti zaključak suda da se radi o mladoj političkoj stranci, koja nema velik broj članova, a tužitelj nije dokazao da je politička stranka imala dovoljan broj ženskih članica i sl.). Najčešće se radilo o okolnostima koje su iznesene na raspravi u koje državni odvjetnik nije imao uvida jer nije aktivno zastupao optužbu ili se nije žalio zbog nekih drugih okolnosti (skoro nastupanje zastare). U svim predmetima u kojima je podnesena žalba na oslobađajuću presudu u konačnici je donesena odbijajuća presuda jer je u međuvremenu nastupila zastara. Mišljenja smo da bi produljenje zastarnog roka ako prije njegova isteka bude donesena prvostupanjska presuda, po uzoru na čl. 81. st. 3. KZ-a, pridonijelo manjem broju predmeta u kojima nastupa zastara.

Sud je donio i pet odbijajućih presuda, a državni se odvjetnik nije žalio ni na jednu. Uz to, sud je rješenjem odbacio jedan optužni prijedlog na temelju čl. 161. st. 4. PZ-a, na koje je državni odvjetnik podnio žalbu. Drugostupanjski je sud žalbu usvojio te je vratio predmet na ponovni postupak, no nakon toga

⁷² Izvješće GDO-a u 2022., *op. cit.* u bilj 2, str. 94; Izvješće GDO-a u 2023., *op. cit.* u bilj 2, str. 92; Izvješće GDO-a u 2024., *op. cit.* u bilj 2, str. 89.

donesena je odbijajuća presuda jer je u međuvremenu nastupila zastara. U odnosu na predmete u kojima je sud rješenjem obustavio postupak (3) državni odvjetnik nije podnosio žalbu. Radilo se o predmetima u kojima je tijekom postupka pred sudom politička stranka prestala postojati. U jednom predmetu sud se rješenjem oglasio nenadležnim, a na tu odluku nije podnesena žalba s obzirom na to da je prekršaj bio počinjen na području nadležnosti drugog suda.

3.5.5. Zahtjev za zaštitu zakonitosti

Tijekom 2022., 2023. i 2024. godine na razini cijele Republike Hrvatske zaprimljeno je ukupno 279 prijedloga za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti⁷³ u prekršajnim predmetima. Navedena brojka gotovo dostiže broj prijedloga za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti u odnosu na pravomoćne sudske odluke u kaznenim predmetima (ukupno 335) i pokazuje opterećenost Državnog odvjetništva RH velikim brojem zaprimljenih inicijativa. Iz tog razloga Državno odvjetništvo RH zalaže se za uvođenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda pred VPSRH kao novog izvanrednog pravnog lijeka u prekršajnom postupku, navodeći da bi njime stranke mogle preispitati zakonitost pravomoćnih presuda „u pojedinačnim slučajevima, za razliku od zahtjeva za zaštitu zakonitosti, koji primarno ima načelni karakter u pravnim pitanjima važnima za jedinstvenost sudske prakse ili zaštitu ljudskih prava“.⁷⁴

Analiziranih 30 predmeta OKDO-a u Zagrebu u promatranom razdoblju predstavlja 10,75 % ukupnog broja prijedloga za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti na razini RH. Prijedloge za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti podnijeli su u pravilu osuđenici (27 predmeta), a odnosili su se na prekršaje iz Zakona o sigurnosti prometa na cestama⁷⁵ (17), prekršaje iz čl. 113. st. 1. Odluke o komunalnom redu Gradske skupštine Grada Zagreba⁷⁶ (4), Zakona o računovodstvu⁷⁷ (2), Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji⁷⁸ (2) te iz ostalih

⁷³ Izvješće GDO-a u 2022., *op. cit.* u bilj. 2, str. 226–227; Izvješće GDO-a u 2023., *op. cit.* u bilj. 2, str. 252; Izvješće GDO-a u 2024., *op. cit.* u bilj. 2, str. 272–273.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Zakon o sigurnosti prometa na cestama, *Narodne novine*, br. 67/2008, 48/2010, 74/2011, 80/2013, 158/2013, 92/2014, 64/2015, 108/2017, 70/2019, 42/2020, 85/2022, 114/2022, 133/2023, 145/2024 (dalje ZSPC).

⁷⁶ Odluka o komunalnom redu, *Službeni glasnik Grada Zagreba*, br. 14/2019, 24/2019, 22/2020, 16/2022, 15/2023.

⁷⁷ Zakon o računovodstvu, *Narodne novine*, br. 78/2015, 134/2015, 120/2016, 116/2018, 42/2020, 47/2020, 114/2022, 82/2023, 85/2024.

⁷⁸ Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, *Narodne novine*, br. 70/2017, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 36/2024.

zakona (4). U 20 predmeta radilo se o prekršajnim postupcima u kojima je bio izdan obavezni prekršajni nalog na koji je okrivljenik podnio prigovor te je sud po prigovoru u žurnom postupku ili izvan njega donio presudu (19 osuđujućih, 1 oslobađajuća) protiv koje nije dopuštena žalba (čl. 244. PZ-a). Kontrola se zakonitosti takvih presuda stoga može provesti jedino zahtjevom za zaštitu zakonitosti, zbog čega se prijedlozi i podnose u tako velikom broju.

Kad zaprimi prijedlog za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti, Državno odvjetništvo RH prije donošenja odluke pribavlja spis u kojem je pobijana odluka donesena i traži mišljenje nadležnog općinskog i njemu nadređenog županijskog državnog odvjetništva (čl. 181. st. 1. Poslovnika). OKDO je u odnosu na 28 prijedloga donio mišljenje da su neosnovani te su takvo mišljenje podržali više državno odvjetništvo i Glavni državni odvjetnik RH. Dva je prijedloga smatrao osnovanim, a u jednom predmetu takvo je mišljenje podržalo Županijsko državno odvjetništvo u Zagrebu. U tom predmetu Glavni je državni odvjetnik RH podnio zahtjev za zaštitu zakonitosti, a Vrhovni sud RH donio je presudu kojom taj zahtjev odbija.⁷⁹

4. POSTUPANJE POVODOM ODBAČAJA KAZNE NE PRIJAVE I OBUSTAVE ISTRAGE

4.1. Metodologija trećeg dijela istraživanja

Poticaj za ovaj dio istraživanja bili su statistički podaci OKDO-a u Zagrebu za 2023. godinu za kaznena djela nasilja u obitelji iz čl. 179.a KZ-a. Podaci su pokazali da je za to kazneno djelo zaprimljeno 410 kaznenih prijava, da je doneseno 149 rješenja o odbačaju kaznene prijave ili rješenja o obustavi istrage i da nakon toga nije pokrenut nijedan prekršajni postupak. Navedeni podaci, kao i podaci o odbačajima i obustavama zbog kaznenih djela neovlaštene proizvodnje i prometa drogama iz čl. 190. KZ-a te izazivanja prometne nesreće u cestovnom prometu iz čl. 227. KZ-a te o malom broju prekršajnih predmeta iz ZSPC-a i ZSZD-a uputili su na potrebu provedbe analize navedenih predmeta.

Kroz istraživanje je analiziran rad na kaznenim predmetima u 2023. u kojima je doneseno rješenje o odbačaju kaznene prijave odnosno rješenje o obustavi istrage u toj vrsti kaznenih predmeta kako bi se utvrdilo: a) u kojoj mjeri državni odvjetnici, nakon završetka rada na kaznenim predmetima, razmatraju ostvarenje obilježja prekršaja u prijavljenom postupanju, b) konstatiraju razloge za nepokretanje prekršajnog postupka te c) jesu li odluke o nepokretanju prekršajnog postupka bile opravdane.

⁷⁹ VSRH, Kzz 10/2023-3 od 27. lipnja 2023.

4.2. Neovlaštena proizvodnja i promet drogama

Državni odvjetnik, da bi utvrdio da se radi o kaznenom djelu iz čl. 190. st. 1. ili 2. KZ-a, mora raspolagati dokazima koji upućuju na to da je droga bila namijenjena daljnjoj prodaji.⁸⁰ Objektivna obilježja prekršaja iz ZSZD-a ostvaruju se svakim posjedovanjem droge za osobnu uporabu, osim u dopuštenim slučajevima,⁸¹ pa državni odvjetnik mora pokrenuti prekršajni postupak ako utvrdi da je droga bila namijenjena za osobnu uporabu.

U 2023. godini OKDO u Zagrebu zaprimio je ukupno 127 kaznenih prijava zbog kaznenog djela iz čl. 190. KZ-a protiv odraslih počinitelja i tri protiv maloljetnika. U 18 predmeta donesena je odluka o odbačaju kaznene prijave ili obustavi istrage. Od toga je u 14 predmeta takva odluka donesena jer nije bilo dokaza da je droga bila namijenjena daljnjoj prodaji, pa je zaključeno da se radi o drogi namijenjenoj osobnoj uporabi. Radilo se o manjim količinama droge, a provedenim dokaznim radnjama nisu pronađeni dokazi koji bi upućivali na zaključak o prodaji droge. Ostali kazneni predmeti okončani su zbog nastupa negativne procesne pretpostavke (smrt okrivljenika) i nedostatka dokaza da bi okrivljenik bio počinitelj kaznenog djela (nije bilo dokaza da je droga njegova ili nije uopće pronađena droga).

Pri razmatranju je li odluka o nepokretanju prekršajnog postupka bila ispravna autori su u obzir uzeli količinu i raznovrsnost droge, postojanje dokaza da bi osoba počinila prekršaj te postojanje okolnosti koje isključuju krivnju ili kazneni progon. Analizom je utvrđeno da je u šest predmeta odluka o nepokretanju postupka bila opravdana. Najčešće se radilo o obustavi istrage protiv jednog od okrivljenika u odnosu na kojeg nije bilo dokaza da je počinitelj jer su drugi okrivljenici krivnju za počinjenje kaznenog djela preuzeli na sebe. Za razliku od toga, u osam predmeta državni odvjetnik neopravdano nije pokrenuo postupak. U tim su predmetima postojali dokazi da je počinitelj posjedovao drogu, a radilo se o količinama od najmanje 0,6 grama kokaina, sve do 123,5 grama konoplje tipa droga.⁸² U preostala četiri predmeta (22,22 %) pokrenut je prekršajni postupak, od čega je samo u jednom predmetu u obrazloženju odluke najavljeno pokretanje prekršajnog postupka jer su u postupanju počinitelja ostvarena obilježja prekršaja iz čl. 3. ZSZD-a.

⁸⁰ Npr. vaga za precizno mjerenje težine droge s tragovima droge, bilješke s imenima osoba, iznosima novca i popisom prodaja itd.

⁸¹ ZSZD propisuje i slučajeve u kojima posjedovanje droge nije kažnjivo (čl. 3. st. 4. ZSZD-a).

⁸² Tako: 103 g konoplje tipa droga u 4 vrećice (KP-DO-214/2021); 0,6 g kokaina (KP-DO-2676/2022); 9,46 g konoplje tipa droga i 3,91 g amfetamina pakirano u više paketića (KP-DO-2575/2022); 49,25 g konoplje tipa droga (KP-DO-40/2022); 77,4 g konoplje tipa droga pakirane u više paketa (KP-DO-3480/2022); 123,5 g konoplje tipa droga pakirane u dva paketa (KP-DO-5820/2020); 66 g konoplje tipa droga (KP-DO-2559/2023).

4.3. Izazivanje prometne nesreće u cestovnom prometu

Bitna obilježja kaznenog djela izazivanja prometne nesreće u cestovnom prometu iz čl. 227. st. 1. KZ-a jesu, među ostalim, kvalifikacija ozljede (koja sudskomedicinskim vještačenjem treba biti utvrđena kao teška) ili visina imovinske štete koja prelazi 79 633,69 eura. U onim predmetima u kojima je žrtva zadobila lake tjelesne povrede ili nije prouzročena šteta velikih razmjera, a utvrđena je povreda neke od odredaba ZSPC-a, ostvaruju se objektivna obilježja prekršaja iz tog zakona. Stoga je prilikom odbačaja kaznene prijave ili obustave postupka potrebno razmotriti osnivanje prekršajnog predmeta.

U odnosu na to kazneno djelo u OKDO-u u Zagrebu u 2023. godini zaprimljeno je ukupno 213 kaznenih prijava protiv odraslih počinitelja i dvije protiv maloljetnika, dok je u 52 kaznena predmeta donesena odluka o odbačaju kaznene prijave ili obustavi istrage. Prekršajni postupak pokrenut je nakon završetka rada na četiri kaznena predmeta (7,69 %), a u 48 predmeta nije pokrenut prekršajni postupak.

Analizom predmeta autori su utvrdili da je odluka o nepokretanju postupka bila opravdana u 75 % predmeta, a pokazuje da državni odvjetnici u pravilu dobro prosuđuju osnovanost progona prekršaja iz ZSPC-a. Pretežno se radi o kaznenim predmetima u kojima je doneseno rješenje o odbačaju kaznene prijave primjenom odredaba o svrhovitosti iz ZSM-a, u kojima su mlađi punoljetnici i maloljetnici izvršili naložene posebne obveze (20,83 %).⁸³ U kaznenim predmetima protiv odraslih počinitelja u 2023. nisu primjenjivane odredbe o svrhovitosti. Ostali opravdani razlozi nepokretanja prekršajnog postupka jesu negativne procesne pretpostavke (zastara prekršajnog progona, smrt počinitelja) i nedostatak dokaza (izostanak povrede blanketne odredbe, nemogućnost uočavanja žrtve na vrijeme i dr.).

Za razliku od toga, smatramo da je u 12 od tih 48 predmeta prekršajni postupak trebalo pokrenuti. Od toga broja u sedam je kaznenih predmeta doneseno rješenje o odbačaju kaznene prijave jer je provedenom dokaznom radnjom sudskomedicinskog vještačenja utvrđeno da žrtva nije zadobila tešku tjelesnu ozljedu, pa u postupanju počinitelja nije ostvareno objektivno obilježje kaznenog djela iz čl. 227. KZ-a. Analizom je utvrđeno da su u postupanju počinitelja bila ostvarena obilježja barem jednog prekršaja, najčešće iz čl. 43. st. 1. i 2. ZSPC-a, a utvrđena protupravna postupanja nisu mogla biti okarakterizirana kao beznačajan prekršaj niti je utvrđeno postojanje okolnosti zbog kojih bi se moglo očekivati oslobođenje od kazne, pa su prekršajni predmeti trebali biti osnovani.

⁸³ Najčešće su to bile posebne obveze provjere znanja prometnih propisa u nadležnoj ustanovi za osposobljavanje vozača (čl. 72. st. 1.g ZSM-a).

U ostalim predmetima utvrđeno je da su odluke u kaznenim predmetima donesene bez provođenja dokaznih radnji prometnog i sudskomedicinskog vještačenja, a kako iz sadržaja kaznenih prijava proizlazi da se radilo o kršenju odredaba ZSPC-a (u nekim predmetima i od strane žrtve), zauzeli smo stav da u tim predmetima neosnovano nije pokrenut prekršajni postupak.

4.4. Nasilje u obitelji

Na području cijele Republike Hrvatske bilježi se konstantan porast broja kaznenih prijava zbog kaznenog djela nasilja u obitelji iz čl. 179.a KZ-a, pa je tako broj prijava od 2021. do 2024. godine porastao za čak 109,6 %.⁸⁴ Državno odvjetništvo RH posebno prati rad na ovoj vrsti predmeta te se, među ostalim, vodi posebna evidencija o prekršajnim postupcima koje je državni odvjetnik pokrenuo nakon donošenja rješenja o odbačaju kaznene prijave zbog tog kaznenog djela. Rješenje o odbačaju donosi se približno u trećini predmeta (38 % u 2024.), najčešće zbog toga što žrtve koriste zakonsku mogućnost nesvjedočenja iz čl. 285. ZKP-a. Žrtve su često jedini svjedoci i nema drugih dokaza kojima bi se mogla utvrditi kaznena odgovornost okrivljenika. U tim slučajevima nije moguće utvrditi ni prekršajnu odgovornost okrivljenika, pa nema osnove ni za pokretanje prekršajnog postupka.

Kao što je već spomenuto, OKDO u Zagrebu je u 2023. godini zaprimio 410 kaznenih prijava protiv odraslih počinitelja i šest protiv maloljetnika. U 149 kaznenih predmeta doneseno je rješenje o odbačaju kaznene prijave (35,82 %), nakon čega nije pokrenut nijedan prekršajni postupak. U 2023. godini u radu je imao samo jedan prekršajni predmet zbog prekršaja iz čl. 10. ZZNO-a, koji je formiran na temelju zaprimljene prijave. Za razliku od toga, u 2024. godini bilo je osam predmeta, a u 2022. godini jedan predmet, koji su svi osnovani nakon rada na kaznenim predmetima.

Istraživanje je provedeno na 49 predmeta (32,88 %) izdvojenih slučajnim odabirom, što su autori smatrali relevantnim uzorkom za donošenje zaključaka o načinu rada na tim predmetima. Prema našem mišljenju, u 47 predmeta prekršajni postupak opravdano nije pokrenut, od čega je u njih 29 žrtva iskoristila blagodat nesvjedočenja. Rješenje o odbačaju kaznene prijave na temelju čl. 206.d ZKP-a (svrhovitost) doneseno je u tri predmeta jer su počinitelji izvršili obveze podvrgavanja liječenju od alkohola i psihosocijalnoj terapiji (čl. 206.d

⁸⁴ Izvješće Glavnog državnog odvjetnika o radu državnih odvjetništava u 2021., Zagreb, travanj 2022., str. 184–186; Izvješće GDO-a u 2022., *op. cit.* u bilj. 2, str. 193–194; Izvješće Glavnog državnog odvjetnika o radu državnih odvjetništava u 2023., *op. cit.* u bilj. 2, str. 199–200; Izvješće Glavnog državnog odvjetnika o radu državnih odvjetništava u 2024., *op. cit.* u bilj. 2., str. 206–208.

st. 1. t. 5. i 6. ZKP-a). U ostalim predmetima pojedine su žrtve iskazima ublažavale kaznenopravnu odgovornost osumnjičenika, otklanjale su je ili iz njihovih iskaza nije bilo moguće utvrditi slijed događaja, vrijeme i način počinjenja prekršaja (nepovezani, neuvjerljivi ili je u njima nasilje nedovoljno konkretizirano), a drugih svjedoka nije bilo ili nisu potvrdili navode žrtve.

Samo u dva predmeta postojale su okolnosti za pokretanje prekršajnog postupka. Tako je u jednom predmetu (KPZ-DO-757/2020) žrtva detaljno opisala jedan od događaja u kojem se ostvaruju obilježja prekršaja iz čl. 10. ZZNO-a, a okrivljenica je u obrani potvrdila svoje protupravno postupanje. U drugom predmetu (KPZ-DO-25/2023) okrivljenica je u obrani opisala protupravno postupanje koje ima obilježja prekršaja iz čl. 10. ZZNO-a, a drugi je okrivljenik u svojoj obrani potvrdio takvo njezino postupanje, pa je bilo prostora za dokazivanje prekršajne odgovornosti.

Visok postotak kaznenih predmeta u kojima je državni odvjetnik dobro procijenio da nema elemenata za pokretanje prekršajnog postupka (95,92 %) upućuje na to da se na toj vrsti kaznenih predmeta radi s pojačanom pažnjom s ciljem zaštite žrtava. Visok postotak predmeta u kojima žrtva nije željela svjedočiti (61,70 %) upozorava na to da vremenski odmak od počinjenog kaznenog djela do održavanja ročišta pred sucem istrage na kojem se provodi dokazna radnja ispitivanja žrtve, a na koji državni odvjetnik nema utjecaja, očito utječe na žrtvinu percepciju protupravnosti ponašanja i potrebe da okrivljenik bude sankcioniran.

5. ZAKLJUČAK

Ustav RH daje Državnom odvjetništvu RH ovlast i dužnost progoniti počinitelje drugih kažnjivih djela, u što spadaju i prekršaji. Ustavna se odredba oživotvoruje u PZ-u, prema kojemu je državni odvjetnik ovlašten tužitelj s usporednom nadležnošću s drugim ovlaštenim tužiteljima za sve prekršaje, u odnosu na koje ima prioritet ako istodobno podnesu optužni prijedlog protiv istog počinitelja i za isti prekršaj, a prema posebnom je zakonodavstvu i jedini ovlašten tužitelj za neke prekršaje. Uz to glavni državni odvjetnik vrši kontrolu zakonitosti odluka i postupka putem zahtjeva za zaštitu zakonitosti. Državni odvjetnik ne može nalagati drugim ovlaštenim tužiteljima kako da postupaju prije ni nakon što su podnijeli optužni prijedlog, a prekršajni postupak može preuzeti samo u slučaju kada oni odustanu od optužnog prijedloga.

U radu je izložen položaj javnog tužitelja u šest odabranih pravnih sustava, pri čemu u nekima od njih javno tužiteljstvo ne sudjeluje u prekršajnom postupku (Austrija i Bosna i Hercegovina), a u nekim sustavima sudjeluje jer se prekršaji smatraju kaznenim djelima (Francuska). Kako bi se napravila usporedba sa sustavima u kojima javni tužitelj sudjeluje u prekršajnom postupku,

upotrijebit će se podjela iz njemačke teorije o primarnoj i sekundarnoj nadležnosti. Prema toj podjeli, koja uzima u obzir trenutak uključenja u prekršajni postupak, primarna nadležnost postoji kada javni tužitelj od početka progoni prekršaj, a sekundarna ako se u postupak uključuje kasnije. Državni odvjetnik u prekršajnom postupku ima i primarnu i sekundarnu nadležnost, što je osobitost hrvatskog pravnog sustava.⁸⁵ Za neke prekršaje državni odvjetnik ima isključivu primarnu nadležnost, što je također osobitost,⁸⁶ a za sve druge usporednu. Za razliku od nekih sustava, nije propisana obveza obavještanja državnog odvjetnika o nekim prekršajima.⁸⁷ Sekundarnu nadležnost državni odvjetnik ima u slučajevima odustanka drugih ovlaštenih tužitelja od optužnog prijedloga, što se razlikuje od nadležnosti njemačkog državnog odvjetnika, koji se uključuje u slučaju prigovora na rješenje o novčanoj kazni, pri čemu ne postoji obveza obavještanja o odustanku.⁸⁸ U istraživanju je utvrđeno i da PZ u čl. 110., koji državnom odvjetniku daje ovlast da može progoniti sve prekršaje, propisuje postupanje po načelu svrhovitosti.⁸⁹ Međutim, u nedostatku drugih odredaba otvara se pitanje je li državni odvjetnik ovlašten postupati po načelu svrhovitosti kao temeljnom načelu postupanja i u predmetima u kojima je jedini ovlašten tužitelj. Zbog dvojbi koje se pojavljuju u praksi u PZ-u bi trebalo izričito razriješiti i pitanje može li državni odvjetnik u prekršajnom postupku samostalno poduzimati izvide.

Istraživanje svih prekršajnih predmeta OKDO-a u razdoblju od 2022. do 2024. godine pokazalo je da državni odvjetnici postupaju u predmetima u kojima su jedini ovlašteni tužitelj i u predmetima koji su nastali temeljem rada na kaznenim predmetima. Kao najveći se izazov u praksi pokazala obveza dostave pisane obavijesti okrivljeniku jer državni odvjetnik nema na raspolaganju adekvatne mjere za osiguranje uručenja, što u nekim slučajevima dovodi do nepokretanja prekršajnog postupka. S obzirom na to trebalo bi prilikom izmjena PZ-a razmotriti na koji način omogućiti državnom odvjetniku, a i drugim ovlaštenim tužiteljima, da ispune tu pretpostavku za pokretanje prekršajnog postupka. Analiza odluka OKDO-a u Zagrebu pokazala je da postoji moguć-

⁸⁵ Primarnu nadležnost u prekršajnom postupku imaju javni tužitelji u Francuskoj, Sloveniji i Srbiji, a sekundarnu u Njemačkoj.

⁸⁶ Isto ima i javni tužitelj u Francuskoj za prekršaje 5. klase, ali nijedan od tužitelja u stavovima u kojima su prekršaji posebna vrsta kažnjivih djela.

⁸⁷ U Francuskoj policijski komesar pred sudom postupa pod nadzorom javnog tužitelja, koji može preuzeti progon bilo kojeg prekršaja. U Srbiji postoji obveza obavještanja o podnošenju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaj za koji je propisana kazna zatvora.

⁸⁸ U Njemačkoj po izjavljenom prigovoru upravna tijela, ako ne odustanu od prekršajnog progona, prosljeđuju cijeli spis predmeta državnom odvjetniku.

⁸⁹ Iznimka je jedino slučaj odbačaja kaznene prijave jer se ne radi o kaznenom djelu nego o prekršaju (čl. 151. Poslovnika), kada je propisana dužnost pokretanja prekršajnog postupka.

nost šire primjene sporazumijevanja i prekršajnih naloga. Drugi dio istraživanja pokazao je da postoji velik broj inicijativa za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti zbog povreda zakona i kršenja temeljnih ljudskih prava u prekršajnom postupku, od kojih većina nije prihvaćena (93,33 %), a u jednom slučaju, kada je podnesen zahtjev za zaštitu zakonitosti, VSRH ga je odbio. Treći dio istraživanja, u kojem su analizirani odbačaji kaznenih prijavi i obustave istraga za tri kaznena djela u 2023. godini, dao je uvid u postupanje državnih odvjetnika u predmetima u kojima postoji preklapanje obilježja kaznenog djela i prekršaja. U tim predmetima utvrđen je vrlo visok postotak pravilnih odluka o nepokretanju prekršajnog postupka kod kaznenog djela nasilja u obitelji (gotovo 96 %) s jedne, a nizak postotak kod kaznenog djela neovlaštene proizvodnje i prometa drogama (42,85 %) s druge strane, pa u odnosu na te prekršaje u budućem postupanju ima prostora za poboljšanje rada.

Zaključno, iako je udio prekršajnih predmeta neznatan u odnosu na broj kaznenih predmeta, državni je odvjetnik dužan utvrđivanju postojanja elementa prekršaja pristupiti s jednakim angažmanom, a dobro je poznavanje prekršajnih odredaba nužno kako bi iskoristio sve alate koje one pružaju za brzo i ekonomično završavanje prekršajnog postupka.

LITERATURA

1. Aviani, Damir, *Prekršajno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2013.
2. Bohnert, Joachim; Bülte, Jens; Krumm, Carsten, *Ordnungswidrigkeitenrecht*, C. H. Beck, München, 2024.
3. Crocq, Jean-Christophe, *Le guide pénal: Le guide des infractions*, Dalloz, Paris, 2022.
4. Čas, Petra; Jenull, Hinko; Orel, Nuša (ur.), *Zakon o prekrških s komentarjem*, Lexpera, Ljubljana, 2018.
5. Filipović, Hrvoje, Primjena oportuniteta od strane policije kao ovlaštenog tužitelja te pregovaranje i sporazumijevanje prije pokretanja prekršajnog progona, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 28, broj 2, 2021, str. 629–658.
6. Erbežnik, Anže, Prikaz sustava slovenskog prekršajnog prava i odluke Ustavnog suda Republike Slovenije koje su znatno utjecale na njegov razvoj, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 29, br. 1, 2022, str. 91–122.
7. Filipović, Hrvoje; Juras, Damir; Posilović, Davor, Uloga i položaj policije kao tužitelja u prekršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 30, br. 2, 2023, str. 605–636.
8. Gaston, S.; Levasseur, G; Bouloc, B., *Procédure pénale*, Dalloz, Paris, 2024.
9. Horvatić, Željko; Derenčinović, Davor; Cvitanović, Leo, *Kazneno pravo opći dio I: Kazneno pravo i kazneni zakon*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016.
10. Josipović, Ivo, Novi Prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak, u: Josipović, Ivo; Rašo, Marko, *Prekršajni zakon*, Narodne novine, Zagreb, 2008, str. 3–33.
11. Kikić, Suzana, (Ne)primjena skraćenog postupka, sporazumijevanja i oportuniteta u slučajevima prekršaja obiteljskog nasilja, *Policija i sigurnost*, vol. 32, br. 4, str. 367–393.
12. Krapac, Davor i suradnici, *Kazneno procesno pravo. Knjiga prva: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2020.

13. Kudrić, Željko, *Institut pregovaranja i sporazumijevanja ovlaštenog tužitelja i počinitelja prekršaja*, od 26. 2. 2015., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/institut-pregovaranja-i-sporazumijevanja-ovlastenog-tuzitelja-i-pocinitelja-prekršaja> (14. 10. 2025.).
14. Ledić, Ante, Državno odvjetništvo u prijestupovnom i prekršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 1, 2001, str. 397–403.
15. Mitsch, Wolfgang, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, Springer, Berlin *et al.*, 2005.
16. Mršić, Ž.; Posilović, D.; Šantek, M., Procesuiranje prekršaja primjenom načela oportuniteta i sklapanjem sporazuma između policije i počinitelja prekršaja o sankciji i mjerama, *Politika i sigurnost*, vol. 27, br. 2, 2018, str. 213–235.
17. Novak Hrgović, Karmen, Prekršajni nalog, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 9, br. 2, 2002, str. 463–474.
18. Novokmet, Ante, Pravo na obavijest u prekršajnom postupku – teorijski i normativni aspekt, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 61, br. 3, 2024, str. 337–366.
19. Radisavljević, Ivana, Uloga javnog tužioca u prekršajnom postupku, u: Krstić, Ivana; Kostić, Svetislav (ur.), *Identitetski preobražaj Srbije: Prilozi projektu 2020.*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2021, str. 199–210.
20. Veić, Petar; Gluščić, Stjepan, *Prekršajno pravo: Opći dio*, Narodne novine, Zagreb, 2009.
21. Vlanić, Žana, Položaj ovlaštenog tužitelja kao stranke u prekršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 2005, str. 457–502.

Summary

Marin Bonačić, PhD*
Silvia Lončar**

THE STATE ATTORNEY IN MISDEMEANOUR PROCEEDINGS: NORMATIVE FRAMEWORK AND PRACTICE

According to the Constitution of the Republic of Croatia, the State Attorney's Office of the Republic of Croatia is also responsible for prosecuting perpetrators of misdemeanours. In misdemeanour proceedings, the state attorney is one of the authorised prosecutors, with parallel jurisdiction to prosecute all misdemeanours and, for some misdemeanours, the sole authorised prosecutor. The paper aims to present the legal position of the state attorney in misdemeanour proceedings, including which misdemeanour cases they act in, how they act, and the challenges they encounter. To gain insight into the actions of state attorneys, a study of the cases of the Municipal Criminal State Attorney's Office in Zagreb was conducted, which included a review of all misdemeanour cases in 2022, 2023 and 2024, as well as all initiatives to file requests for the protection of legality, in relation to which the State Attorney's Office was requested to give an opinion on the merits of the request during those years. In addition, cases were investigated

* Marin Bonačić, PhD, Associate Professor at the Department of Criminal Procedure, University of Zagreb Faculty of Law; marin.bonacic@pravo.unizg.hr; ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-9951-0921>.

** Silvia Lončar, Deputy Municipal State Attorney at the Municipal Criminal State Attorney's Office in Zagreb; silvia.loncar@okdozg.dorh.hr; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0000-4591-5931>.

in which the state attorney learned of the commission of a misdemeanour based on actions they carried out in criminal proceedings. For this purpose, the dismissals of criminal charges and suspensions of investigations by that state attorney's office in 2023 were analysed in three groups of cases in which the legal descriptions of criminal offences and misdemeanours partially overlap. The research demonstrated that prosecutors deal both with cases in which they are the sole authorised prosecutor and with cases arising from work on criminal files. The most significant practical challenge identified is the obligation to deliver a written notice to the defendant, since prosecutors lack adequate tools to ensure proper service. Consequently, future amendments to the Misdemeanours Act should consider how to enable prosecutors, as well as other authorised bodies, to meet this procedural requirement. The analysis of the misdemeanour cases indicated that there is room for broader use of plea agreements and misdemeanour orders. The second part of the research identified a large number of initiatives to lodge requests to protect legality in cases of violations of law and fundamental rights in misdemeanour proceedings. The third component, which examined dismissals of criminal complaints, provided insights into cases where elements of misdemeanours and criminal offences overlap. A high accuracy rate in decisions not to initiate misdemeanour proceedings was found in domestic violence cases (almost 96%), but a low rate in drug offence cases (42.85%), signalling room for improvement.

Keywords: state attorney, misdemeanour proceedings, prosecutor, financing of political parties, dismissal of a criminal complaint