

Robert Olujić, mag. iur.

Općinski prekršajni sud u Splitu

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3534-4385>

robert.olujic.17@gmail.com, Robert.Olujic@psst.pravosudje.hr

USUSRET OČEKIVANOJ REFORMI PREKRŠAJNOGA POSTUPKA?

SAŽETAK:

U povodu najavljenih izmjena i dopuna Prekršajnoga zakona u radu su izloženi određeni nedostaci sadašnjeg uređenja zastare prekršajnoga progona, izvršavanja zaštitnih mjera, nezakonitih dokaza, troškova postupka, sudskog nadzora optuženja i postupanja suda po prigovorima protiv obveznih prekršajnih naloga. Te se nedostatke uočava analizom zakonskoga teksta i sudske prakse, a propušteno ih je uvrstiti u najavljenju novelu zakona. Za svako od razmatranih pitanja u radu je ponuđen prijedlog poboljšanja kojim se nastoji povećati učinkovitost postupanja uz očuvanje zahtjeva koje postavlja pravo na pošten postupak. Rad je podijeljen tako da se u zasebnom poglavlju analizira pojedini nedostatak i daje prijedlog kako ga otkloniti.

Ključne riječi: prekršajni postupak, zastara, troškovi, provedba zaštitnih mjera, učinkovitost postupka, pošteno suđenje.

ABSTRACT:

In the light of the announced amendments to the Misdemeanor Act, the paper presents certain shortcomings in the current regulation of the statute of limitations for misdemeanor prosecution, the enforcement of protective measures, unlawful evidence, procedural costs, judicial supervision of charges, and the court's handling of objections to mandatory misdemeanor orders. These shortcomings emerge from the analysis of the text of the Act and case law respectively, but are not dealt with by the announced amendment to the law. For each of the issues considered, the paper offers a proposal for improvement that seeks to increase the efficiency of proceedings while preserving the requirements set by the right to a fair trial. The paper is divided so that a separate chapter analyses each deficiency and provides a proposal for how to rectify it.

Key words: misdemeanor proceedings, statute of limitations, costs, enforcement of protective measures, judicial economy, fair trial.

Uvod

Na 156. sjednici Vlade Republike Hrvatske, održanoj 26. ožujka 2026., predstavljen je Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona,¹ koji suštinski² donosi dvije bitne izmjene. Prva je ukidanje pogodnosti plaćanja dviju trećina kazne okrivljenicima koji su protiv prekršajnoga naloga podnijeli prigovor zbog poricanja prekršaja pa su nakon provedenoga postupka presudom proglašeni krivima za taj prekršaj. Druga je proširenje kruga prekršaja za koje se izdaje obvezni prekršajni nalog (s dosadašnjih 663,61 na 1000 eura).

Obje su izmjene dobrodošle u sustavu čije sadašnje uređenje karakteriziraju neučinkovitost, rasipanje sudskih resursa, poticanje neodgovornosti stranaka (kako tužitelja, tako i okrivljenika), podređivanje suda procesnim raspolaganjima stranaka (čime sud prestaje biti gospodarom postupka), ritualizam postupanja (postupak postupka radi) i nerazumijevanje zahtjeva poštenog postupka. One ipak ni približno ne saniraju brojne nedostatke tog uređenja.

U nastavku će ti nedostaci biti prikazani zajedno s prijedlozima *de iure condendo* utemeljenima na analizi zakonskog teksta i sudske prakse domaćih sudova i Europskoga suda za ljudska prava.

1. Zastara prekršajnoga progona

Prekršajni progon zastarijeva za četiri godine, osim za prekršaje za koje je ovlašteni tužitelj obvezan izdati prekršajni nalog (obvezni prekršajni nalog), kada rok zastare iznosi tri godine.³

Pretpostavke za izdavanje obveznoga prekršajnog naloga propisane su u članku 239. stavcima 1., 2. i 3. Prekršajnoga zakona. Isključivo u slučajevima iz stavka 1. postoji obveza tužitelja da izda obvezni prekršajni nalog. U stavku 2. riječ je o nečemu što bi se (pomalo paradoksalno) moglo nazvati fakultativnim obveznim prekršajnim nalogom. Tužitelj može izdati obvezni prekršajni nalog i kada nisu ispunjeni uvjeti iz stavka 1. (drugim riječima, kada posebni maksimum propisane kazne prelazi granicu iz stavka 1.), ali u tom slučaju ne može biti izrečena kazna viša od one iz stavka 1. (ni u obveznom prekršajnom nalogu ni u postupku u povodu prigovora). U slučaju iz stavka 3. tužitelj nije obvezan izdati obvezni prekršajni nalog ni za jedan

¹ Dostupno na <https://vlada.gov.hr/156-sjednica-vlade-republike-hrvatske-46420/46420> pristupljeno 31. ožujka 2026.

² Tehničke izmjene koje kao cilj imaju digitalizaciju postupka ovdje nisu predmetom razmatranja.

³ Prekršajni zakon („Narodne novine” broj 107/2007., 39/2013., 157/2013., 110/2015., 70/2017., 118/2018., 114/2022.), članak 13.

od prekršaja počinjenih u stjecaju ako za to nisu ispunjene pretpostavke u odnosu na sve prekršaje u stjecaju.

Dakle, jedino je članak 239. stavak 1. Prekršajnoga zakona funkcionalno povezan s trogodišnjim rokom zastare, ali ne i stavci 2. i 3. (prema kojima zastara iznosi četiri godine).

Naime, zakon trogodišnji rok zastare ne povezuje s visinom propisane kazne i uvjetima iz članka 239. stavka 1. Prekršajnoga zakona (od kojega su stavci 2. i 3. iznimke), nego jednostavno s pitanjem je li ovlašteni tužitelj morao izdati obvezni prekršajni nalog. Ako prema odredbama Prekršajnoga zakona nije morao to učiniti, tada je zastara četiri godine.

Suprotno stajalište Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske⁴ – koji zastaru za prekršaje u stjecaju razmatra odvojeno za svaki prekršaj ovisno o tome bi li da nema stjecaja za nj trebalo izdati obvezni prekršajni nalog prema stavku 1. – nije utemeljeno na zakonu jer ignorira jasan zakonski tekst i shvaća ga onako kako u njemu jednostavno ne piše.

Argument da o vrsti optužnog akta ne može ovisiti koliki će biti rok zastare promašen je zbog triju razloga.

Prvo, zastara nije nikakva povlastica okrivljenika, nego postoji iz razloga oportuniteti i okrivljenik nema pravo na rok zastare određenoga trajanja (inače bi to pravo povrijedile odredbe kaznenog zakonodavstva koje predviđaju produljenje roka zastare⁵).

Drugo, zakon daje tužitelju dispoziciju da uvjetuje hoće li okrivljenik imati pravo žalbe protiv presude općinskoga suda jer prema članku 239. stavku 2. Prekršajnoga zakona tužitelj odlučuje hoće li izdati prekršajni nalog ili obvezni prekršajni nalog. Naime, jednako kao što članak 239. stavak 3. utječe na obvezu izdavanja obveznog prekršajnog naloga u smislu članka 13. stavka 2. Prekršajnog zakona, tako i članak 239. stavak 2. utječe na visinu propisane kazne ograničavajući joj posebni maksimum na visinu iz stavka 1. te odredbe, a za prekršaje za koje je propisana novčana kazna do te visine zakon isključuje pravo na žalbu protiv presude općinskog suda (članak 244. stavak 1. Prekršajnoga zakona).

⁴ Vidjeti primjerice odluke Ppž-4000/2022., Ppž-11206/2021., Ppž-3834/2025., Ppž-582/2025. i dr.

⁵ Kazneni zakon („Narodne novine” broj 144/2012., 125/2011., 56/2015., 61/2015., 101/2017., 118/2018., 126/2019., 84/2021., 114/2022., 114/2023., 36/2024., 136/2025.), članak 81. stavak 3. i članak 86. O zastari kaznenog progona v. Katušić-Jergović, Sanja: *Zastara*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, broj 2/2006., str. 523–549.

Treće, to stajalište ima kao posljedicu to da okrivljenik kojemu se sudi za prekršaje u stjecaju (od kojih bi za neke da nije stjecaja trebalo, a za druge ne bi, izdati obvezni prekršajni nalog) u odnosu na sve prekršaje ima pravo žalbe protiv presude općinskog suda, ali i dalje uz kraći rok zastare od tri godine za one prekršaje za koje bi trebalo izdati obvezni prekršajni nalog da nije stjecaja i za koje u tom slučaju ne bi imao pravo žalbe.

Razmatranje „što bi bilo da nije stjecaja” sadašnja ustaljena sudska praksa vidi kao nešto relevantno premda zakon, upravo suprotno tomu, stjecaj ne ignorira, nego ga uzima u obzir (članak 239. stavak 3.).

Radi jasnoće i učinkovitosti trebalo bi doista rok zastare povezivati s predviđenim trajanjem postupka pa propisati u članku 13.:

„(2) Prekršajni progon zastarijeva nakon tri godine ako prema odredbama ovoga zakona protiv odluke općinskog suda žalba nije dopuštena.

(3) Ako je prije proteka roka iz stavka 1. ovoga članka donesena prvostupanjska presuda, zastara prekršajnoga progona produljuje se za jednu godinu.

Dosadašnji stavak 3. postaje stavak 4.”

To bi ujedno dovelo do toga da u slučaju iz članka 239. stavka 2. Prekršajnoga zakona zastara ne iznosi uvijek četiri godine (kao sada), bilo ili ne bilo žalbe protiv presude općinskoga suda, što ovisi o tome je li tužitelj odlučio izdati prekršajni nalog ili obvezni prekršajni nalog.

2. Izvršnost zaštitnih mjera

U Prekršajnom zakonu nedostaje odredba koja bi izričito propisivala otkada teku zaštitne mjere (kao što je u Kaznenom zakonu odredba članka 67.a), pa bi u članku 50. trebalo propisati da one teku otkada postanu izvršne u smislu članka 151. stavka 4. Prekršajnoga zakona.

Nedostatak takve odredbe primjetan je kod zaštitnih mjera iz Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima.⁶

Tako Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske tumači da zaštitne mjere ne teku od izvršnosti, nego se u tom trenutku tek stječu pretpostavke za njihovo izvršavanje, a tijelo nadležno za izvršavanje zaštitne mjere prema svojim pravilima započinje postupak izvršavanja i određuje kada je započelo njezino izvršavanje.⁷

⁶ „Narodne novine” broj 117/2003., 71/2006., 43/2009., 34/2011., 114/2022.

⁷ Odluka JŽ-2425/2019. od 29. studenoga 2022. (točka 6. obrazloženja).

Međutim, zanemaruje da takva pravila jednostavno ne postoje jer izvršavanje zaštitnih mjera iz Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, pa tako ni vrijeme njihova izvršavanja, nije razrađeno nijednim provedbenim propisom. Drugim riječima, tijelo nadležno za izvršavanje zaštitne mjere ne određuje prema svojim pravilima (kojih nema), nego prema svojem nahođenju otkada teče zaštitna mjera koja za osobu kojoj je izrečena znači ograničenje slobode kretanja, obvezu javljanja policiji i sl.⁸

To je neprihvatljivo jer osobi kojoj je izrečena zaštitna mjera mora biti jasno, već u trenutku kada joj je izrečena, o nastupu koje objektivne okolnosti ovisi početak izvršavanja zaštitne mjere koja joj je izrečena i koje obveze za nju iz toga proizlaze. Vrijeme u kojem za osuđenu osobu postoje obveze koje čine sadržaj zaštitne mjere ne smije ovisiti ni o čijoj volji niti o tome kada će sud presudu dostaviti policiji na izvršenje i kada će policija upisati početak izvršavanja zaštitne mjere.

Takav zaključak, suprotan od onoga koji zastupa trenutka sudska praksa nastojeći zakrpati rupu u zakonu, proizlazi iz zahtjeva za jasnoćom i određenosti norme (*lex certa*), koji je dio načela zakonitosti kao stožernog načela i prema kojem se kazneno zakonodavstvo ne smije ekstenzivno konstruirati na okrivljenikovu štetu. Taj se zahtjev odnosi i na kažnjiva djela i na sankcije koje su za njih propisane, pri čemu koncept „zakona” u konvencijskom smislu obuhvaća pisane zakone i sudsku praksu i u sebi implicitno sadržava određene kvalitativne značajke uključujući pristupačnost i predvidljivost.⁹

3. Izvršnost odluke o zaštitnoj mjeri nije isto što i izvršnost čitave odluke o prekršaju

Odluka o prekršaju sastoji se od odluke o krivnji, odluke o kazni, odluke o zaštitnim mjerama, posebnim obvezama, oduzimanju predmeta, imovinske koristi i dr. i odluke o troškovima postupka.

Sve navedene odluke ne moraju postati izvršne u istom trenutku u smislu članka 151. stavka 4. Prekršajnoga zakona jer za neke ima roka za dobrovoljno ispunjenje, za druge ne. Točka 3. te odredbe izričito naglašava „ako je to određeno presudom”, a presudom rok za dragovoljno izvršenje zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilima nikada ne bude niti može biti određen.

⁸ Članci 32. i 32.a toga Zakona.

⁹ *Achour protiv Francuske* (zahtjev broj 67335/01) od 29. ožujka 2006. (točke 41. i 42.). Prethodna tri odlomka preuzeta su iz presude Općinskoga prekršajnoga suda u Splitu, broj: Pp-2992/2025-4 od 17. ožujka 2025.

Stoga bi u članku 58. stavku 2. Prekršajnoga zakona trebalo propisati da zaštitna mjera počinje teći od izvršnosti odluke o zaštitnoj mjeri, ne (čitave) presude. Naime, sadašnja formulacija dovodi do toga da se rok za dobrovoljno plaćanje novčane kazne (ili troškova postupka ako je izrečena kazna zatvora ili primijenjena uvjetna osuda) proteže na odluku o zaštitnoj mjeri, tako da okrivljenik tijekom roka za plaćanje novčane kazne ili troškova (koji može iznositi do tri mjeseca odnosno šest mjeseci u slučaju obročne otplate) i dalje slobodno upravlja vozilom iako mu je odluka o zaštitnoj mjeri postala izvršna jer se rok za dobrovoljno plaćanje novčane kazne na nju ne odnosi. Dakle, osoba pravomoćno osuđena za prekršaj smije upravljati vozilom sve dok joj ne istekne rok za plaćanje novčane kazne, što nije u skladu sa svrhom zaštitnih mjera (članak 51.). Absurd je u tome što mjera opreza može trajati do pravomoćnosti odluke o prekršaju (članak 130. stavak 5. Prekršajnoga zakona), a zaštitna mjera teče od izvršnosti presude, tako da sud ima mehanizam okrivljenika skloniti s prometnica do pravomoćnosti odluke o prekršaju i nakon njezine izvršnosti, ali ne i između ta dva trenutka. Iz toga bi proizlazilo da okrivljenik koji je za vrijeme postupka bio pod mjerom opreza privremenog oduzimanja vozačke dozvole ponovno stječe pravo na upravljanje vozilom nakon što mu osuda za prekršaj postane pravomoćna, sve dok mu ne istekne rok za plaćanje novčane kazne i dok na snagu ne stupi zaštitna mjera!? Odluka o zaštitnoj mjeri (za razliku od odluke o novčanoj kazni i troškovima postupka) izvršna je nakon što je postala pravomoćna i uručena okrivljeniku (u smislu članka 151. stavka 4. Prekršajnoga zakona) jer tu nema roka za dobrovoljno izvršenje. Riječ je o sustavnoj pogrešci koja ostavlja prostora za povredu pozitivne obveze države iz članka 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹⁰

4. Izdvajanje nezakonitih dokaza

Člankom 121. stavcima 1. i 2. Prekršajnoga zakona propisano je da će sudac na prijedlog stranaka ili po službenoj dužnosti rješenjem odmah odlučiti o izdvajanju iz spisa predmeta dokaza na kojima se ne može utemeljiti sudska odluka, koji se zatvaraju u poseban oмот, čuvaju odvojeno u spisu i ne može ih se razgledati ili koristiti u postupku.

Riječ je o jednom od primjera u kojem se očituje inzistiranje na ispraznoj formi bez obzira na smisao odredbe. Naime, izdvajanje nezakonitih dokaza kao procesna

¹⁰ („Narodne novine” – Međunarodni dio, broj 18/1997., 6/1999. – proć. tekst, 8/1999. – ispr., 14/2002., 1/2006., 13/2017.). Usp. *Smiljanić protiv Hrvatske* (broj zahtjeva 35983/14, presuda od 25. ožujka 2021.). Usput treba napomenuti da prekršajni sudovi nemaju uvid u kaznenu evidenciju, za razliku od kaznenih sudova koji imaju uvid u prekršajnu evidenciju, pa bi valjda prethodna osuda za prekršaj trebala biti otegotna okolnost i u kaznenom i u prekršajnom postupku, ali je zato osoba osuđena za kazneno djelo za potrebe prekršajnoga postupka neosuđivana.

radnja imalo bi smisla ako bi ga provodila osoba različita od one koja donosi odluku (primjerice sudac istrage ili optužno vijeće u kaznenom postupku ili sudac u sustavima u kojima o činjeničnim pitanjima odlučuje porota). Ako izdvajanje provodi ista osoba koja odlučuje u postupku i koja je već vidjela sadržaj dokaza koje izdvaja, tada je dovoljna odredba prema kojoj se odluka ne smije temeljiti na nezakonitom dokazu, ali je sama radnja izdvajanja besmislena. Naprotiv, dovoljno je da sud pazi da u postupku ne izvodi nezakonite dokaze (ne čita ih, ne pregledava i sl.).

5. Troškovi postupka

Troškovi su problematični u dva aspekta. Jedan je taj što se o njihovoj visini ne odlučuje u presudi (kojom se okrivljenika oslobađa od optužbe ili se optužbu odbija) kao u parnicama i upravnim sporovima iako za to nema nikakve zapreke. Naknadno odlučivanje o troškovima opterećuje postupak i sucima se ne vrednuje okvirnim mjerilima. Često stranke zbog neažurnog odlučivanja o troškovima podnose zahtjeve za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, što dovodi do dodatnog troška za državni proračun i porezne obveznike. Obveza da zahtjev za naknadu troškova bude podnesen do završetka glavne rasprave odnosno do donošenja odluke u žurnom postupku potaknula bi okrivljenike da ažurno popisuju troškove, ali i sud da o njima odmah odluči. Ta bi mjera doprinijela ukupnoj učinkovitosti postupka, a njome se nikomu ne bi nanijela šteta.

Drugi je aspekt problema to što, u slučaju da okrivljenik bude proglašen krivim, troškovi padaju njemu na teret. S druge strane, ako bude oslobođen (od)¹¹ optužbe, troškove ne snosi tužitelj koji je neosnovano okrivljenika izložio progonu, nego sud koji ga je oslobodio. To je možda bilo primjereno u sustavu u kojem je sud s tužiteljem bio zastupnik i čuvar državnog interesa i nalazio se s njim na istoj strani, onoj nasuprot okrivljeniku. Međutim, u sustavu koji počiva na diobi vlasti (a naš je takav) nije primjereno da troškove postupka dovršena u korist okrivljenika plaća sud umjesto tužitelja koji je postupak pokrenuo. Nevažno je što se troškovi svakako isplaćuju iz državnog proračuna jer je stvar u institucijskoj i funkcionalnoj odvojenosti onoga koji tuži i onoga koji sudi. Trenutačna odredba nije prihvatljiva zbog sljedećih razloga. Prvo, omogućava ovlaštenim tužiteljima neograničeno i nekontrolirano trošenje javnih sredstava na prekršajne postupke jer u svakom slučaju troše sredstva koja nisu njihova – bilo da je riječ o tijelu državne uprave ili pravnoj osobi s javnim ovlastima koji troše proračunska sredstva drugog proračunskog korisnika (suda), a ne svoja, bilo da je riječ o oštećenicima tužiteljima koji troše sredstva poreznih obveznika kojima inače uopće nisu ovlašteni raspolagati. Drugo, umjesto da je sudac

¹¹ Zakonodavac se nije mogao odlučiti oslobađa li se okrivljenika optužbe ili od optužbe, pa je u članku 161. stavku 6. propisao jednu, a u članku 182. Prekršajnoga zakona drugu varijantu.

financijski neovisan pri donošenju odluke (bez tereta da donošenje oslobađajuće odluke znači raspolaganje javnim sredstvima iz proračuna suda), tužitelj je taj koji je potpuno financijski neovisan i nikomu ne mora opravdavati (pa ni nadređenima) koliko je javnih sredstava utrošio na prekršajne postupke i zašto su oni dovršeni oslobađajućim ili odbijajućim odlukama (primjerice zbog nestručno sročena optužnog akta ili je tužitelj nepravilno zastupao optužbu tako što se nije odazvao na raspravu ili nije predložio neki dokaz).¹² Također, primjena načela svrhovitosti (članci 109.b i 109.c Prekršajnoga zakona) za ovlaštene je tužitelje, nakon više od deset godina od njegova uvođenja, mahom i dalje mrtvo slovo na papiru, a ne zavređuje svaki prekršaj neovisno o ozbiljnosti i težini utrošak javnih sredstava i kapaciteta i resursa suda potrebnih za njegovo procesuiranje. To prebacivanje financijske odgovornosti s tužitelja na sud očituje se i u tome što opterećuje sud administrativnim poslovima isplate troškova umjesto da tijela ovlaštenog tužitelja analiziraju zašto je tužitelj „izgubio” u postupku prije nego što njihovo računovodstvo okrivljeniku isplati troškove postupka koje je odmjerio sud. U prekršajnom je postupku nepoznanica da se ovlašteni tužitelj žali protiv odluke o troškovima postupka jer se ti troškovi ionako ne dosuđuju na njegov teret, što izuzima odluke o troškovima od nadzora višega suda (osim kad je žalitelj okrivljenik). Sadašnja odredba ne potiče tužitelje da aktivno sudjeluju u postupcima i paze što prijavljuju, narušava percepciju neovisnosti suda jer tužitelja i sud u pogledu troškova postupka svrstava na istu stranu i dovodi do neracionalnog trošenja javnog novca za koje nitko ne snosi odgovornost. Primjerice, gotovo je uobičajeno da se prijave oba sudionika neke prometne nesreće iako se činjenični opisi optužnih akata za jednog i drugog međusobno isključuju, tako da je nemoguće da su oba točna ili da se prijave oba sudionika nasilja u obitelji: jedan zato što je drugu stranu pljunuo, tukao po nogama i govorio joj grube riječi, a drugi zato što mu je na sve to opsovao majku!¹³

Biti prijavitelj nekog događaja i biti ovlašteni tužitelj u sudskom postupku dvije su potpuno različite stvari.

6. Sudski nadzor optuženja ne smije biti ograničen samo na pravna pitanja

Zakon jasno propisuje da prekršajni postupak počinje tek nakon što je sud ispitao optužni akt prema članku 161. Prekršajnoga zakona (članak 157. stavak 2. u vezi s

¹² O ulozi tužitelja i zastupanju optužbe u prekršajnom postupku u drugim pravnim sustavima v. Bončić, Marin; Lončar, Silvia: *Državni odvjetnik u prekršajnom postupku: normativni okvir i postupanje u praksi*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, broj 2/2025., str. 485–487.

¹³ Usp. Mršić, Željko; Klanac, Mile: *Istraživanje učinkovitosti postupka po prigovoru na obvezni prekršajni nalog kod prekršaja prekoračenja brzine kretanja*, Policijska i sigurnost, Zagreb, 2021., broj 4, str. 539–541.

člankom 162. stavkom 1. Prekršajnoga zakona). Međutim, njegove su ovlasti ispitivanja optužnog akta ograničene samo na pravna pitanja.¹⁴ Nadzor u odnosu na činjenice ne postoji.¹⁵ Prema odredbi koja je sada na snazi, ako u spisu nema nikakva dokaza da je prekršaj počinjen (nerijetko se dogodi da u spisu postoji prekršajni nalog, prigovor i ništa drugo), sud mora početi s postupkom i zakazati ročište / glavnu raspravu. Time izostaje sudski nadzor optuženja i osoba se može naći u prekršajnom postupku (što nosi određene posljedice) iako ne postoji osnovana sumnja da je počinila prekršaj. To je problematično zbog dvaju razloga. Prvo, nije ekonomično jer ne omogućava filtriranje predmeta i zahtijeva jednak postupak u slučaju kada postoji osnovana sumnja da je prekršaj počinjen i kada ona ne postoji. Drugo, izostanak sudske kontrole optuženja u kaznenom postupku bio je problematiziran 2012. pri ocjeni suglasnosti s Ustavom Zakona o kaznenom postupku,¹⁶ a isti razlozi vrijede i u prekršajnom postupku.

7. Glavna rasprava na kojoj sud raspravlja sam sa sobom i izokretanje redoslijeda nastanka sudske odluke

U članku 167. trebalo bi dodati stavak 9., koji glasi:

„(9) Ako na glavnu raspravu ne dođe nitko od pozvanih osoba, sud će, ako je to moguće, odlučiti na temelju dokaza u spisu bez održavanja glavne rasprave.”

S obzirom na to da se uvodi tonsko snimanje rasprave, do izražaja dolazi fikcija koja postoji u sadašnjem zakonu da se glavna rasprava održava iako na njoj nitko nije prisutan (pa bi sud valjda sam sa sobom trebao naglas čitati dokaze i to snimati). Navedeno i sada dovodi do nepotrebnog administriranja, izrade zapisnika o glavnoj raspravi koje u stvarnosti nema, ali zakon zahtijeva da bude održana. Prisutnost makar jedne pozvane osobe preduvjet je za održavanje rasprave jer bez stranaka/sudionika sud nema s kim raspravljati, čak i kada su prisutni predstavnici javnosti koji su pasivni sudionici postupka, pa njihova prisutnost nije dovoljna pretpostavka za održavanje glavne rasprave. Pravo na javno suđenje ne isključuje mogućnost donošenja odluke bez javne rasprave ako ga se okrivljenik svojim nedolaskom odrekao. Drugim riječima, pravo na javno suđenje, kao dio prava na pošteno suđenje, zahtijeva od država da okrivljenicima omogućuje javnu raspravu, ne da je pod svaku cijenu održe bez obzira na odluku okrivljenika želi li se koristiti tim pravom. U protivnom

¹⁴ Članak 161. stavci 5. i 6. Prekršajnoga zakona.

¹⁵ Za razliku od odgovarajuće odredbe članka 355. stavka 1. točke 4. Zakona o kaznenom postupku („Narodne novine” broj 152/2008., 76/2009., 80/2011., 91/2012., 143/2012., 56/2013., 145/2013., 152/2014., 70/2017., 126/2019., 126/2019., 130/2020., 80/2022., 36/2024., 72/2025., 13/2026.).

¹⁶ Vidjeti odluku i rješenje Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj U-I-448/2009 i dr. od 19. srpnja 2012. („Narodne novine” broj 91/2012.).

bi i izdavanje prekršajnoga naloga kršilo to pravo jer se i u tom slučaju odluku o prekršaju donosi bez rasprave.

Odredba o objavi, kada bi se vodilo računa o kvaliteti odluke, mogla bi glasiti otprilike ovako:

„Ako sudac utvrdi da ne treba nastaviti glavnu raspravu radi dopune postupka ili razjašnjenja pojedinih pitanja, zakazat će objavu presude za najkasnije mjesec dana od zaključenja glavne rasprave, o čemu će izvijestiti nazočne stranke i sudionike. Ako na objavu ne dođe nitko od stranaka, sudionika ili predstavnika javnosti, to će se naznačiti u spisu predmeta bilješkom. Presudu se mora napisati do dana i vremena objave, a otpremiti najkasnije sutradan.”

Trenutačna je odredba zastarjela i dovodi do nepotrebnog administriranja. Naime, inzistirati da odluka mora biti donesena u roku od tri dana nakon što je postupak trajao tko zna koliko mjeseci ili godina ne služi ostvarenju načela neposrednosti kako se htjelo postići. S druge strane, silom razdvajati izreku odluke od njezina obrazloženja može jedino narušiti kvalitetu odluka. Objava odluke treba slijediti nakon što je čitava odluka napisana (uključujući njezino obrazloženje) umjesto da usmeno obrazlaganje odluke prethodi njezinu pisanom obrazloženju. Također, inzistirati na tome da je izvornik odluke onaj na zapisniku o objavi izvrće primjeren redoslijed nastanka sudske odluke, što može dovesti do narušavanja njezine kvalitete. Nakon rasprave sudac bi u miru bez prisutnosti stranaka trebao napisati izvornik odluke, potom je objaviti (ako je netko za to zainteresiran), o tome načiniti kratak zapisnik samo ako se netko odazvao objavi presude (bez potrebe da odluku prepisuje u zapisnik) i potom je otpremiti strankama. Slično kao kod fiktivnog održavanja glavne rasprave iako na nju nitko nije došao, tako i izrada zapisnika o objavi ne služi ničemu ako nitko od stranaka, sudionika ili predstavnika javnosti ne konzumira pravo na javnu objavu presude. Ponovno, Ustav i Konvencija ne zahtijevaju da sud sam sebi u praznoj prostoriji naglas čita presudu, nego da je objavi ako se netko objavi odazvao.

Najprimjerenije rješenje u tom smislu propisuje Zakon o parničnom postupku (za razliku od Prekršajnoga zakona, Zakona o kaznenom postupku i Zakona o upravnim sporovima), a zašto svaki od procesnih zakona ima drukčije pravilo o objavi i izradi presude, teško bi se moglo razložno objasniti. Umjesto unifikacije u granicama mogućega, zakonodavac kao da teži diversifikaciji sudskih postupaka.

8. Bitne povrede postupka i zastara nakon dopuštene obnove postupka

U članku 195. stavku 1. točki 1. Prekršajnoga zakona propisano je da bitna povreda postupka postoji ako je sud bio nepropisno sastavljen ili ako je presudu donio sudac koji nije sudjelovao u vođenju postupka odnosno na glavnoj raspravi, osim ako je

raspravu ili postupak sukladno zakonu vodio sudski savjetnik, ili koji je pravomoćnom odlukom izuzet od suđenja.

Nejasno je zašto bi ta povreda bila propisana kao apsolutno bitna i u žurnom postupku, u kojem zakon dopušta donošenje odluke na temelju dokaza u spisu (članak 222. stavci 2. i 3. Prekršajnoga zakona), pa nije nužno postupak provoditi iznova nakon promjene suca, osim ako bi to bilo potrebno zbog, primjerice, neposrednog ispitivanja okrivljenika i svjedoka i ocjene vjerodostojnosti njihovih iskaza. Razlikovanje glavne rasprave i žurnog postupka nema smisla ako će i u žurnom postupku vrijediti pravila koja vrijede za glavnu raspravu.¹⁷

Nejasno je i zašto je to što se presuda temelji na nezakonitom dokazu u prekršajnom postupku apsolutno bitna povreda,¹⁸ a u kaznenom postupku tzv. relativno bitna povreda uz dodatak da se presuda ne temelji na nezakonitom dokazu ako bi i bez tog dokaza bila donesena ista presuda.¹⁹ Dakle, zakonodavac stroži standard propisuje za prekršajni nego za kazneni postupak, a ustvari je riječ o nebrizi da se izmjenama i dopunama Prekršajnoga zakona temeljitije i sveobuhvatnije pristupi i da se implementiraju određena rješenja koja su već uvedena u kazneni postupak.²⁰

Također, u članku 216. stavku 1. Prekršajnoga zakona nedostaje odredba poput one u članku 508. stavku 1. Zakona o kaznenom postupku da u obnovljenom postupku ne vrijede odredbe o zastari. To bi bilo u skladu s člankom 216. stavkom 3. Prekršajnoga zakona prema kojem se u obnovljenom postupku ne odlučuje *de novo* o krivnji za prekršaj, nego o već donesenoj presudi (održava li je se na snazi ili stavlja izvan snage).

9. Neučinkovito upravljanje sudskim resursima: angažiranje pravosudnog aparata neobrazloženim prigovorima protiv obveznih prekršajnih naloga

Još je 2006. u predmetu *Jussila protiv Finske*²¹ Europski sud za ljudska prava zaključio da u slučajevima koji ne spadaju u tradicionalne kategorije kaznenog prava²² procesni

¹⁷ Usp. Gospočić, Sanja; Tomašić, Tomislav: *Bitne povrede odredbi prekršajnog postupka u sudskoj praksi*, Pravosudna akademija, Zagreb, 2024., str. 7–9.

¹⁸ Članak 195. stavak 1. točka 10. Prekršajnoga zakona.

¹⁹ Članak 468. stavak 2. Zakona o kaznenom postupku.

²⁰ Usp. Burić, Zoran; Ivičević Karas, Elizabeta: *Promjene u sustavu nezakonitih dokaza u kaznenom postupku*, Novi informator, broj 6934 od 6. travnja 2026., str. 8. *et seq.*

²¹ Zahtjev broj 73053/01, presuda Velikoga vijeća od 23. studenoga 2006.

²² Kao što su, primjerice, lakši prekršaji za koje je propisana isključivo novčana kazna.

zahtjevi predviđeni člankom 6. Konvencije ne vrijede u punom obuhvatu. Isti je zaključak bio i u domaćem predmetu *Marčan protiv Hrvatske*.²³

Zakon propisuje da prigovor protiv obveznoga prekršajnog naloga zbog poricanja prekršaja mora biti obrazložen, ali ne propisuje sankciju ako nije.²⁴

To omogućava uvodno spomenuti ritualizam postupanja i rasipanje sudskih sredstava u prekršajnom postupku. Popularna rečenica okrivljenika u prigovoru da će obranu iznijeti na sudu, nakon koje u prevelikom broju slučajeva slijedi ili priznanje krivnje pred sudom i prijedlog za blažim kažnjavanjem ili (u gorem slučaju) izbjegavanje odnosno ignoriranje sudskih poziva, a rjeđe doista osporavanje optužbe, lišava sud uloge rješavanja sporova koja mu je inherentna jer ne postoji spor među suprotstavljenim stranama koji treba razriješiti ili se on ne odnosi na ono što je napisano u prigovoru kojim je aktiviran sudski aparat.²⁵

Okrivljenikovo pravo na obranu šutnjom ne treba biti apsolutno u takvim slučajevima i opravdano je očekivati od nekoga tko angažira sud zbog lakših prekršaja da odmah navede što mu je sporno i time odredi daljnji tijek postupka. To bi bilo u skladu s citiranom praksom Europskoga suda za ljudska prava i primjereno ekonomičnosti postupanja. Suđenje nije besplatno i sustav ne treba tolerirati neodgovorno korištenje dopuštenim pravnim sredstvima. Okrivljenik bi izdani obvezni prekršajni nalog trebao moći pobijati i zbog toga što nije bilo uvjeta za njegovim izdavanjem (članak 233. Prekršajnoga zakona), što bi bilo u skladu s pravilom da ne mora dokazivati da nije kriv.

Također, općinski sud u povodu prigovora ne bi trebao postupati kao prvostupanjski sud protiv čije odluke žalba nije dopuštena, nego kao drugostupanjsko tijelo. Ako postupa kao sud prvoga stupnja protiv čije odluke žalba nije dopuštena, potrebno je u presudu prepisivati čitav činjenični opis prekršaja koji je već naveden u obveznom prekršajnom nalogu, što usporava izradu odluka, a ne bi se ništa suštinski promijenilo u konceptu u kojem bi općinski sud bio drugostupanjsko tijelo koje odlučuje o prigovorima protiv obveznih prekršajnih naloga i može ih potvrditi ili preinačiti, pri čemu zadržava punu nadležnost i nad pravnim i nad činjeničnim pitanjima predmeta.

²³ Zahtjev broj 40820/12, presuda od 10. srpnja 2014.

²⁴ Članak 242. stavak 2. Prekršajnoga zakona.

²⁵ Usp. Kudrić, Željko: *Cilj opravdana sredstvo*, IUS-INFO – Pravni informacijski portal, (<https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/cilj-opravdava-sredstvo-67774>), pristupljeno 5. svibnja 2026. Ipak, do smanjenja broja predmeta na sudovima trebalo bi doći prije svega discipliniranjem stranaka (i okrivljenika i tužitelja) tako da se od njih prilikom iznošenja slučaja sudu zahtijeva minimalna razina ozbiljnosti (što trenutačno nije slučaj), a ne čjenkanjem s okrivljenicima tako da ih se odvraća od podnošenja prigovora davanjem pogodnosti, što može dovesti do bagateliziranja prekršaja i narušavanja dojma ozbiljnosti sudskog postupka.

Takav bi model mogao izgledati ovako:

„Osnove za prigovor

Članak 242.

- (1) Prigovor se može podnijeti zbog:
 1. toga što nije bilo uvjeta za njegovim izdavanjem
 2. pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja
 3. povrede materijalnog prekršajnog prava
 4. odluke o kazni i drugim mjerama (članak 239. stavak 4. Prekršajnoga zakona).
- (2) Prigovor je podnositelj dužan obrazložiti i u njemu iznijeti svoje dokazne prijedloge ako ih ima. Na to će ga se upozoriti u uputi o pravu na prigovor, kao i na to da će sud odbaciti neobrazložen prigovor.
- (3) Ako se prigovor podnosi zbog odluke o kazni i drugim mjerama, podnositelj treba obrazložiti prigovor i podnijeti dokaze o činjenicama na kojima temelji prigovor.

Prethodni postupak po prigovoru

Članak 243.

- (1) Kada tijelo koje je izdalo prekršajni nalog primi prigovor protiv prekršajnog naloga, bez odgode će ga zajedno sa spisom predmeta dostaviti općinskom sudu nadležnom prema mjestu počinjenja prekršaja.
- (2) Sud će rješenjem odbaciti nepravodoban, nedopušten i neobrazložen prigovor te prigovor kojemu se ne može ustanoviti podnositelj ili prekršajni nalog protiv kojega se prigovor podnosi.
- (3) Ako prigovor ne sadržava potpis podnositelja, sud će pozvati podnositelja da ga potpiše u roku od osam dana, a ako to ne učini, prigovor će se odbaciti.
- (4) Protiv rješenja o odbacivanju prigovora nije dopuštena žalba.
- (5) Briše se.
- (6) U postupku izdavanja obveznoga prekršajnog naloga nije moguće podnositi molbu za povrat u prijašnje stanje.

Odlučivanje o prigovoru

Članak 244.

- (1) O prigovoru odlučuje općinski sud presudom protiv koje žalba nije dopuštena. Raspravu će održati samo ako je to s obzirom na navode prigovora potrebno, a u slučaju da raspravu nije održao, o tome će u presudi iznijeti razloge.
- (2) Sud obvezni prekršajni nalog može potvrditi ili preinačiti u bilo kojem dijelu, pri čemu je vezan navodima prigovora, a po službenoj dužnosti pazi na povrede na koje pazi drugostupanjski sud kad odlučuje o žalbi protiv presude.
- (3) Presudu će dostaviti donositelju obveznog prekršajnog naloga radi dostave okrivljeniku i drugima kojima se presuda dostavlja. ”

10. Zaključak

Sadašnje uređenje prekršajnog postupka:

- ne omogućava pravnom poretku učinkovit odgovor na protupravna ponašanja jer odluke stižu prekasno (sankcioniranje za prekršaj koji se dogodio nekoliko godina unatrag ne postiže željeni učinak)
- ne omogućava okrivljenicima koji osnovano pobijaju optužbu da odluku dobiju u razumnom roku i skinu teret optužbe sa svojih leđa (vođenje prekršajnog postupka ima posljedice za osobu protiv koje se postupak vodi)
- ne omogućava sudu učinkovito vođenje postupka jer nema alata za sankcioniranje zlorabara koje zakon dopušta i zahtijeva uvijek istu vrstu postupka bez obzira na ono što je tužitelj prezentirao i što okrivljenik tvrdi, čime sud zapravo podređuje procesnim dispozicijama stranaka umjesto da je sud taj koji upravlja postupkom i može ga prilagoditi ovisno o stanju stvari koja je pred njim (eliminiranje očito neosnovanih optužnih akata odnosno izdanih prekršajnih naloga i neobrazloženih ili očito neosnovanih prigovora), poštujući pritom procesna prava stranaka.

BIBLIOGRAFIJA

1. Bonačić, Marin; Lončar, Silvia: Državni odvjetnik u prekršajnom postupku: normativni okvir i postupanje u praksi, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, broj 2/2025.
2. Burić, Zoran; Ivičević Karas, Elizabeta: Promjene u sustavu nezakonitih dokaza u kaznenom postupku, Novi informator, broj 6934 od 6. travnja 2026.
3. Gospočić, Sanja; Tomašić, Tomislav: Bitne povrede odredbi prekršajnog postupka u sudskoj praksi, Pravosudna akademija, Zagreb, 2024.

4. Katusić-Jergović, Sanja: Zastara, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, broj 2/2006.
5. Kudrić, Željko: Cilj opravdava sredstvo, IUS-INFO – Pravni informacijski portal, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/cilj-opravdava-sredstvo-67774> (pristupljeno 5. svibnja 2026.)
6. Mršić, Željko; Klanac, Mile: Istraživanje učinkovitosti postupka po prigovoru na obvezni prekršajni nalog kod prekršaja prekoračenja brzine kretanja, Policija i sigurnost, Zagreb, 2021., broj 4.

PROPISI I DOKUMENTI:

1. Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, dostupan na mrežnoj stranici Vlade Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr/156-sjednica-vlade-republike-hrvatske-46420/46420> (pristupljeno 31. ožujka 2026.)
2. Prekršajni zakon, „Narodne novine” broj 107/2007., 39/2013., 157/2013., 110/2015., 70/2017., 118/2018., 114/2022.
3. Kazneni zakon, „Narodne novine” broj 144/2012., 125/2011., 56/2015., 61/2015., 101/2017., 118/2018., 126/2019., 84/2021., 114/2022., 114/2023., 36/2024., 136/2025.
4. Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, „Narodne novine” broj 117/2003., 71/2006., 43/2009., 34/2011., 114/2022.
5. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, „Narodne novine” – Međunarodni dio, broj 18/1997., 6/1999 – proć. tekst, 8/1999 – ispr., 14/2002., 1/2006., 13/2017.
6. Zakon o kaznenom postupku, „Narodne novine” broj 152/2008., 76/2009., 80/2011., 91/2012., 143/2012., 56/2013., 145/2013., 152/2014., 70/2017., 126/2019., 126/2019., 130/2020., 80/2022., 36/2024., 72/2025., 13/2026.

PRESUDE I DRUGE ODLUKE:

1. Presuda Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske od 29. srpnja 2025., broj: Ppž-582/2025.
2. Presuda Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske od 29. studenoga 2022., broj: Jž-2425/2019.
3. Presuda Općinskoga prekršajnoga suda u Splitu od 17. ožujka 2025., broj: Pp-2992/2025.
4. Presuda Europskoga suda za ljudska prava *Achour protiv Francuske* od 29. ožujka 2006.
5. Presuda Europskoga suda za ljudska prava *Smiljanić protiv Hrvatske* od 25. ožujka 2021.
6. Presuda Europskoga suda za ljudska prava *Jusila protiv Finske* od 23. studenoga 2006.
7. Presuda Europskoga suda za ljudska prava *Marčun protiv Hrvatske* od 10. srpnja 2014.
8. Odluka i rješenje Ustavnoga suda Republike Hrvatske od 19. srpnja 2012., broj: U-I-448/2009 i dr.

ANTICIPATED REFORMS TO THE MISDEMEANOUR ACT

ABSTRACT:

In light of the announced amendments to the Misdemeanour Act, the paper identifies certain shortcomings in the current regulation of the statute of limitations for misdemeanour prosecution, the enforcement of protective measures, the admissibility of unlawful evidence, procedural costs, judicial supervision of charges, and the court's handling of objections to mandatory misdemeanour orders. These shortcomings arise from the analysis of the text of the Act and case law, respectively, but are not addressed by the announced legislative amendment. For each issue considered, the paper proposes an improvement to increase the efficiency of proceedings while preserving the requirements arising from the right to a fair trial. The paper is structured so that each separate chapter analyses each deficiency and provides a proposal for rectifying it.

Keywords: misdemeanour proceedings, statute of limitations, costs, enforcement of protective measures, judicial economy, fair trial

ROBERT OLUJIĆ sudski je savjetnik Općinskoga prekršajnog suda u Splitu od srpnja 2025., prethodno sudački vježbenik istoga suda od travnja 2023. Za vrijeme i nakon studiranja bavio se volonterski pružanjem besplatne pravne pomoći u Pravnoj klinici Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Splitu iz područja građanskoga, radnoga i upravnoga prava.