

Ivo Josipović

## NOVI PREKRŠAJNI ZAKON: KONAČNO, REFORMSKI ISKORAK

### 1. ZAŠTO OPET NOVI ZAKON?

Kada je 11. srpnja 2002. godine donesen Zakon o prekršajima<sup>1</sup>, bilo je jasno kako su nade da će se prekršajnopравни sustav Republike Hrvatske učiniti racionalnim, efikasnim i pravičnim izjalovljene. Iako je riječ o jednom od zakona koji su najdulje pripremani, gotovo pet godina, konačni je rezultat rada velike radne grupe sastavljene od stručnjaka za prekršajno pravo iz različitih resora i iz sveučilišnih redova dezavuiran spremnošću Ministarstva pravosuđa da nekritički prihvati i u postupak uputi, ne onu verziju zakona koju je pripremila radna grupa, već drugu, doslovno sačinjenu preko vikenda. O motivima takvog postupka onih koji su izradili taj prijedlog te onih koji su ga prihvatili, može se samo nagađati. Ali, rezultat je jasan. Iako je tekst zakona upućen u Sabor sadržavao kostur onoga što je željela radna grupa, pa i neka rješenja koja su se pokazala dobrim u praksi i koja novi Prekršajni zakon<sup>2</sup> dalje razvija, Konačni je prijedlog Zakona sadržavao niz problematičnih rješenja i nedorečenosti. Zakonski “polufabrikat”, očito pripremljen od osoba koje naprosto nisu vične pisanju propisa, morao je proći tri čitanja a podneseno je za takvu vrstu zakona rekordnih 89 amandmana od kojih je čak 60 prihvaćeno. Dakako, konačni “proizvod” bio je iznimno loš i relativno rano je sazrela svijest da se Zakon o prekršajima ne može popraviti amandmanima, već da je potrebno donijeti potpuno novi zakon. Zato je Ministarstvo pravosuđa formiralo novu radnu grupu za pripremu novog prekršajnog zakonodavstva.<sup>3</sup> Iako je radna skupina prvotno dobila zadatak sačiniti odgovarajuće izmjene i dopune Zakona o prekršajima, ubrzo se od toga odustalo i radna je skupina dobila zadaću pripremiti potpuno novi zakon. Unatoč tome što je tekst

---

<sup>1</sup> Zakon o prekršajima, NN 88/02, 122/02, 187/03, 105/04 i 127/04 (u nastavku teksta: Zakon o prekršajima/ZOP).

<sup>2</sup> Prekršajni zakon, NN 107/07, stupio na snagu 1. siječnja 2008.

<sup>3</sup> Tadašnja ministrica pravosuđa, gđa Vesna Škare Ožbolt, Rješenjem od 26. studenog 2004. osnovala je radnu skupinu za izradu izmjena i dopuna Zakona o prekršajima u sastavu (redoslijedom iz Rješenja): Marko Rašo, sudac Visokog prekršajnog suda RH (voditelj radne skupine), Zoran Potočki, predsjednik Visokog prekršajnog suda RH, prof. Ivo Josipović, Karmen Novak, sutkinja Visokog prekršajnog suda RH, Damir Jurić, sudac Visokog prekršajnog suda RH, Franjo Pothraški, Odjel za javni red MUP, Mile Prša, Odjel za sigurnost cestovnog prometa MUP, Slobodan Ljuničić, načelnik Odjela kontrolno-instruktivnog i unutarnjeg nadzora u Državnom inspektoratu RH, Anamarija Badovinac, voditeljica odsjeka u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, Ante Ledić, zamjenik Glavnog državnog odvjetnika i Jadranka Brlić, načelnica Odjela za devizne prekršaje u Deviznom inspektoratu Ministarstva financija. Tijekom rada radne skupine bilo je određenih manjih promjena u njenom sastavu.

novog Zakona uglavnom pripremljen još krajem 2005. godine, Ministarstvo se nećkalo i oklijevalo s njegovim puštanjem u zakonodavnu proceduru, najvjerojatnije zbog mogućih kritika da se mijenja relativno novi sistemski zakon, te zbog prioriteta, koji su ipak, pod teretom kritika iz EU bili okrenuti općem pravosuđu. Da je Zakon o prekršajima potpuno neuspjao zakonodavni uradak, najbolje pokazuju jasni indikatori o padu ionako nevelike efikasnosti prekršajno-pravnog sustava nakon stupanja na snagu ZOP-a te brojni problemi koji su se javljali u praksi.<sup>4</sup> Međutim, novi Prekršajni zakon treba staviti i u kontekst reforme pravosuđa. Hrvatska je u procesu pregovaranja o ulasku u EU, između ostalog, gotovo najviše bila od strane EU kritizirana zbog stanja u pravosuđu i slabih rezultata u reformama pravosuđa. Ne ulazeći detaljnije u razmatranja o razlozima stanja u pravosuđu, valja istaknuti da je hrvatsko pravosuđe kritizirano zbog sporosti, neučinkovitosti, neracionalnosti, prevelikog broja sudaca i sudova, zastara u kaznenim i prekršajnim predmetima, pa i povezanosti s korupcijom, s posljedicom nedovoljne zaštite prava građana pred sudovima i nedostatnosti vladavine prava.<sup>5</sup> Pod pritiskom očekivanja EU da se hrvatsko pravosuđe i pravni sustav općenito reformiraju a u situaciji kada zbog različitih razloga (odsustvo političke volje, utjecaj pojedinih lobija, nekompetentnost, negativno nasljeđe iz vremena rata 1991.–1995., te brojnih drugih razloga) reforme nisu mogle/htjele biti provedene, u Hrvatskoj se pribjeglo rješenjima kojima se fingirala reforma, pri čemu su u konačnici, i domaća i međunarodna javnost to prepoznali kao poteze koji bi prema vani trebali djelovati kao reforma, ali su, zapravo, usmjerene na očuvanje postojećeg stanja. U Izvješću o napretku za 2007. godinu Europska komisija je u odnosu na 23. Poglavlje: Pravosuđe i temeljna prava konstatirala da nisu učinjeni odgovarajući napor u reformama a i da ostvareni rezultati nisu dovoljni, eufemistički cijeneći da je ostvaren određeni napredak (“some progress”).<sup>6</sup> Stanje se u pravosuđu i korupcija cijene kao najveće prepreke daljnjem napretku Hrvatske u pridruženju EU. U kontekstu reformi na putu u EU, prekršajno-pravni se sustav spominjao po neefikasnosti i velikom broju zastara te

<sup>4</sup> O tome u kasnijem dijelu ovoga rada.

<sup>5</sup> Usp. podatke o broju sudaca, broju sudova, broju predmeta na 100.000 stanovnika i drugim relevantnim pokazateljima u europskim zemljama u European judicial systems, Edition 2006 (2004 data), European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe, 2006. Ne ulazeći u detalje, jer to prelazi okvire ovoga rada, treba istaknuti da u svim ispitivanim korelacijama u navedenoj studiji Hrvatska ima gotovo najnepovoljnije pokazatelje. Iako je riječ o sada starijim podacima, u međuvremenu nije došlo do bitnih promjena zbog kojih bi se sumnjalo u navedene loše pokazatelje.

<sup>6</sup> Croatia 2007 Progress Report, Brussels, 6. 11. 2007, SEC(2007) 1431, 4.23. Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, pp. 48–53 tako navodi: “Implementation of the *judicial reform* strategy and the related action plan has continued, covering the majority of issues outlined above. However, despite the achievements to date, severe shortcomings in the functioning of the judicial system remain. The financing and precise deadlines for the implementation of the judicial reform strategy remain unclear. The Action Plan lacks sufficient detail to allow for proper monitoring. The Department for strategic Planning within the Ministry of Justice has been allocated further staff but in view of the scope of the reform challenges, further reinforcement is necessary not only in terms of monitoring but also of political support at the highest level.” (str. 50).

preglomaznoj i neracionalnoj mreži sudova. Odgovor na probleme prekršajno-pravnog sustava (koji, iako vrlo važni, po svom značaju ravnati onima u građanskopravnom ili kaznenopravnom sustavu), politika je našla u ideji da prekršajne sudove spaja s općinskim sudovima.<sup>7</sup> Pravnu osnovu za spajanje općinskih i prekršajnih sudova dao je Zakon o sudovima sa kraja 2005. godine<sup>8</sup> ovlastivši u svojim prijelaznim i završnim odredbama ministra pravosuđa da po pribavljenom mišljenju Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske doneše odluku o spajanju. Kao prvo, ovakvo određenje suprotno je članku 118. stavku 3. Ustava Republike Hrvatske koji traži da se ustanovljenje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova te postupak pred njima uredi zakonom (a ne odlukom ministra!). Osim toga, sukladno trendu fingiranja reforme, spajanjem prekršajnih s općinskim sudom nije došlo gotovo ni do kakvih promjena. Sudovi su uglavnom nastavili funkcionirati kao i prije “spajanja”, pa se u političkoj praksi ironično isticalo kako se projekt spajanja zapravo svodi na promjenu natpisa na vratima sudova. Koncept je spajanja očito bio pogrešan a pilot-projekt spajanja naprosto je odumro.<sup>9</sup> I navedeno Izvješće EU konstatira neuspjeh projekta.<sup>10</sup> Međutim, u pripremi Prekršajnog zakona, radna se grupa ipak vodila racionalnim kriterijima te je pripremila rješenja koja su nesumnjivo reformska. Zato je dobro da se u Ministarstvu pravosuđa 2007. godine zavirilo u ladice i izvadilo davno pripremljeni

<sup>7</sup> O projektu spajanja sudova vidjeti na web-stranici Ministarstva pravosuđa: <http://www.pravosudje.hr/default.asp?ru=263&sid=&akcija=&jezik=1>. Vidjeti i Strategiju reforme pravosudnog sustava iz 2006. godine. Spajanje prekršajnih i općinskih sudova naveden je kao srednjeročni cilj u Strategiji.

<sup>8</sup> Zakon o sudovima, NN 150/05 i 16/07.

“Članak 154.

(1) Izuzetno od odredbe članka 14. stavka 1. ovoga Zakona može se odrediti spajanje jednog ili više prekršajnih sudova s općinskim sudom.

(2) U slučaju spajanja prekršajnih sudova s općinskim sudom takav spojeni sud ima nadležnost iz članka 17. i 18. ovoga Zakona.

(3) Odluku o spajanju donosi ministar pravosuđa po prethodno pribavljenom mišljenju Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

(4) Sud nastao spajanjem prema odredbama ovoga članka smatra se općinskim sudom šire nadležnosti i nosi naziv općinskog suda. Takav sud može imati posebni odjel za odlučivanje o prekršajima.”

<sup>9</sup> Razloge zbog kojih je kao lijek za probleme prekršajnog sustava odabrano spajanje s općinskim sudovima ne treba tražiti u nekoj ozbiljnoj analizi funkcioniranja sustava (zakonodavstvo, organizacija i dr.) jer ozbiljna analiza na tu temu nikada nije rađena. U odnosu na druge segmente pravosuđa prekršajno-pravni je izrazito manje utjecajan u odnosu na donošenje političkih odluka pa je politici bilo lakše slomiti mogući otpor nepopularnim reformama u tome sustavu nego u ostalim segmentima pravosuđa. Ovo tim prije jer između prekršajnog sustava i kaznenopravnog sustava (sudaca) postoje određene konfrontacije u pogledu mjesta i značaja prekršajnog prava, pri čemu su iz redova pravosuđa dolazile ideje o potpunom ukidanju prekršajnih sudova ili njihovom stapanju u općinske sudove.

<sup>10</sup> “There has been limited progress in the rationalisation of the court network. The pilot mergers of misdemeanour courts with municipal courts launched in 2006 did not achieve the desired results in terms of efficiency.” Progress Report, pp. 48.

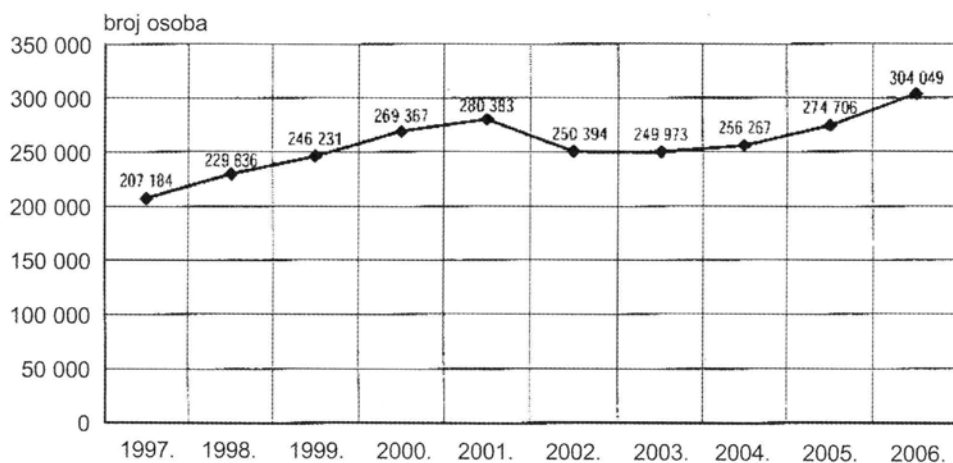
zakon koji je jedan od rijetkih u domeni pravosuđa s izrazito reformskim na-  
bojem.

Prilikom normiranja sustava prekršajnog prava, nužno je voditi računa o  
mjestu prekršajnog prava u društvu i pravnom sustavu u cjelini. Naime, suprotno  
određenom minimaliziranju značaja prekršajnog prava koje dolazi iz samog  
(kaznenog) pravosuđa, evidentno je da se prekršajnoppravna zaštita različitih  
pravnih dobara širi. To je vidljivo ne samo zato što zakonodavac širenjem i us-  
ložnjavanjem društvenih odnosa sve više (možda i neumjereno) poseže za propi-  
sivanjem prekršaja, već i realnim rastom prekršajnih djela.

Tablica I.

PREKRŠAJI U DESETOGODIŠNJEM RAZDOBLJU<sup>11</sup>

G-1.1. PUNOLJETNI POČINITELJI PREKRŠAJA OD 1997. DO 2006.



Porast broja prekršaja od čak 46,75% u desetogodišnjem razdoblju najbolje  
ilustrira značaj prekršaja u regulativi društvenih odnosa. Dakako, dinamika druš-  
tvenih odnosa donijela je odgovarajuće promjene u prekršajnom pravu. Na planu  
procesnog prava širilo se područje zaštite ljudskih prava (uspješno) te inzistiralo  
na efikasnosti (neuspješno). Na planu materijalnog prava u općem se dijelu pre-  
kršajnog prava uređenjem gotovo identičnom kaznenom pravu željelo također  
pojačati pravnu sigurnost i zaštitu prava građana (pri čemu je rezultat upitan). U  
posebnom dijelu prekršajnog prava reflektirala se dinamika novih društvenih od-  
nosa pa su pod teretom određenih društvenih problema kreirana ili razvijena ci-  
jela nova područja prekršajnoppravne zaštite (nasilje u obitelji, nasilje na šport-  
skim priredbama, kršenje autorskog i srodnih prava, jačanje represije u cestov-

<sup>11</sup> Državni zavod za statistiku, Počinitelji prekršaja u 2006., Statistička izvješća 1341, Zagreb, 2007. (dalje: STATISTIKA 2006), str. 9.

nom prometu) koja su, uglavnom (posebice prometna prekršajna djela) utjecala na rast broja prekršaja. Pritom, posebna regulativa u nekim zakonima pod tere-  
tom političkih očekivanja nije slijedila pozitivni trend sustavnog i koherentnog  
uređenja prekršajnog sustava.<sup>12</sup> Uz to, političke su potrebe često bile is-  
pred stručnih, pa neki od posebnih režima prekršajnog prava, ne samo da naruša-  
vaju internu koherentnost prekršajnog sustava, već su dijelom i neproved-  
divi u praksi.<sup>13</sup>

Najveći utjecaj na rast broja prekršaja, očekivano, ima velik porast pro-  
metnih prekršaja čiji je broj više nego udvostručen. S obzirom na općenito velik  
udjel prometnih prekršaja u masi prekršaja (**više od polovine!**) njihovo je po-  
većanje bilo odlučno za rast ukupnog broja prekršaja. Posebno je zamjetan porast  
broja prekršaja od 2004. do 2006. godine (sa 116.999 na 160.723 prekršaja) što  
se može dovesti u vezu s novim Zakonom o sigurnosti prometa na cestama<sup>14</sup> koji  
je na normativnom planu eksplicirao novi, znatno stroži odnos prema prometnim  
prekršajima. Uz to, od samog je postupka donošenja zakona u politici i javnosti  
proklamirana doktrina prema kojoj je upravo stroža represija ključ smanjivanja  
sve većeg stradanja u prometu. Iako sigurno i taj element potencijalno ima ut-  
jecaja na smanjenje stradanja, statistički pokazatelji o broju prometnih nezgoda i  
stradanju pokazuju limitirani utjecaj propisivanja i primjene strogih kazni. Na-  
ime, velik je broj drugih faktora koji utječu na stradanje u prometu i o njima se  
često premalo vodi računa.<sup>15</sup> (Vidjeti Tablicu II. na str. 8)

S druge strane, očekivano je da je promjenom društvenih okolnosti broj  
nekih prekršaja pao. Međutim, postoje i kategorije prekršaja kod kojih bi se mo-  
gao očekivati trend različit od onoga koji je iskazan. Ali, uvijek je teško procij-  
jeniti je li do povećanja ili smanjenja broja neke kategorije prekršaja došlo zbog  
promijenjenih društvenih okolnosti i zbog toga smanjenja/povećanja broja pre-  
kršaja, ili je (kako bi se moglo naslutiti kod nasilja u obitelji ili prekršaja iz rad-  
nih odnosa) do povećanja broja prekršajnih postupaka došlo zbog povećanja  
društvene osjetljivosti na određena ponašanja, pri čemu takvih ponašanja ne mo-  
ra biti više no u vremenskom razdoblju u kojemu je broj istovrsnih predmeta  
niži. Naime, uvijek moramo voditi računa o tome da statistički pokazatelji go-

<sup>12</sup> Vidjeti Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima (NN 167/03 i 79/07), Zakon o zaštiti  
od nasilja u obitelji (NN 116/03), Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima (NN  
117/03 i 71/06), Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 105/04 i 142/06).

<sup>13</sup> To se u prvome redu odnosi na posebne prekršajne pravne režime zaštite od nasilja u obitelji  
i sprječavanju nasilja na športskim natjecanjima. Usp. Josipović, I. – Rašo, M., Posebni režimi  
prekršajne zaštite od nasilničkog ponašanja u obitelji, Aktualna pitanja kaznenog zakono-  
davstva – 2007., Inženjerski biro, Zagreb, 2007., str. 61–84.

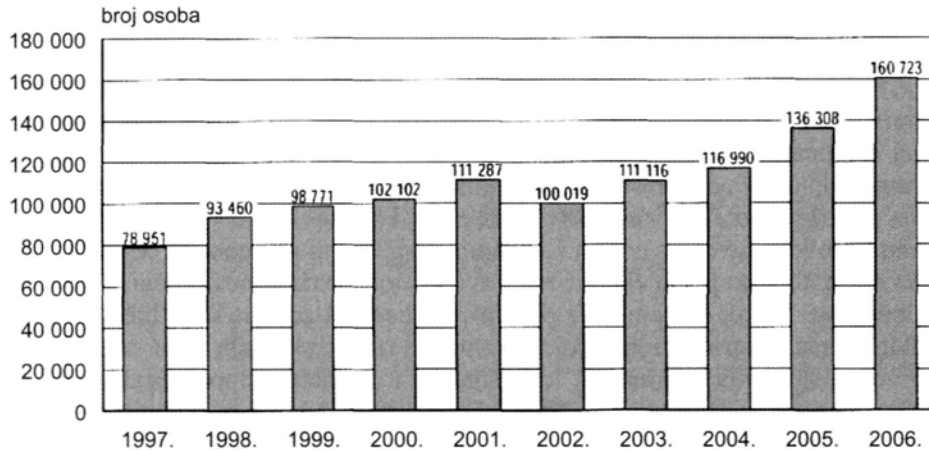
<sup>14</sup> NN 105/04 i 142/06. Vidjeti i novi Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 67/08).

<sup>15</sup> O podacima koji govore da nakon donošenja Zakona o sigurnosti prometa na cestama broj  
nezgoda sa stradanjem tek blago oscilira, bez značajnijeg smanjenja, vidjeti BILTEN O SIGUR-  
NOSTI CESTOVNOG PROMETA 2006, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zag-  
reb, 2007., str. 5 i dalje.

Tablica II.

**PREKRŠAJI PROTIV SIGURNOSTI PROMETA  
U DESETOGODIŠNJEM RAZDOBLJU<sup>16</sup>**

G-1.1.2. OKRIVLJENE PUNOLJETNE OSOBE ZA PREKRŠAJE  
– SIGURNOST PROMETA NA CESTAMA OD 1997. DO 2006.



vore o broju provedenih prekršajnih postupaka a ne o stvarnom broju počinjenih prekršaja. Naravno, broj prekršajnih postupaka snažan je indikator i broja stvarno počinjenih prekršaja. Tako je razumljiv porast prekršaja protiv autorskog i srodnih prava zbog pojačane društvene osjetljivosti na autorska i srodna prava te aktivnosti organizacija nositelja prava koje su vrlo revno pokretale prekršajne postupke.<sup>17</sup> Nadalje, bez obzira na probleme na normativnoj razini, zbog pojačane društvene osjetljivosti na nasilje u obitelji, povećan je broj prekršajnih postupaka u tom području. Ovu grupu prekršaja valja posebno istaknuti zbog iznimne osjetljivosti i samog nedopuštenog ponašanja ali i zbog osjetljivosti sankcija koje utječu na obitelj i život pojedinaca, bez obzira na to što globalno statistički na rast broja prekršajnih postupaka ne utječu osobito.<sup>18</sup> Isto tako, može se objasniti i višestruki rast prekršaja iz radnih odnosa i zaštite na radu. Iako u ukupnoj

<sup>16</sup> STATISTIKA 2006, str. 10.

<sup>17</sup> Usp. Josipović, Ivo – Matanovac, Romana, Zaštita prava intelektualnog vlasništva u hrvatskom kaznenom i prekršajnom pravu i prilagodba europskom pravu, u Hrvatsko pravo intelektualnog vlasništva u svjetlu pristupa Europskoj uniji – Zbornik radova, Državni zavod za intelektualno vlasništvo i Narodne novine, Zagreb, 2006., str. 169–220 te Josipović, Ivo, Zaštita autorskog i srodnih prava u prekršajnom i kaznenom postupku, Zbornik Hrvatskog društva za autorsko pravo, Narodne novine, 2004. vol. 5, str. 67–96.

<sup>18</sup> Usp. Josipović, I. – Rašo, M., Posebni režimi prekršajnopravne zaštite od nasilničkog ponašanja u obitelji, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2007., Inženjerski biro, Zagreb, 2007., str. 61–84.

masi prekršaja ovi prekršaji sudjeluju u relativno malom broju, valja primijetiti da su inspeksijske službe, pod pritiskom sindikata i samih djelatnika povećanu osjetljivost na prava radnika pokazale pokretanjem znatno većeg broja postupaka (rast od 778 u 1997. do 2.463 u 2006.). S druge strane, razumljiv je drastičan pad broja prekršaja u području društvene samozaštite i zbog normalizacije okolnosti u poraću. Dramatičan pad broja prekršaja u području zdravstvene i socijalne zaštite, zdravstvenog osiguranja i zaštite okoliša od 2000.–2006. godine mogao bi se objasniti stabilizacijom zdravstvenog i socijalnog sustava (pad od 13.739 predmeta u 2000. na 1.699 u 2006.). S druge strane, relativno je stabilno kretanje prekršaja iz oblasti gospodarstva (od cca 36.500 do 48.000 predmeta). Suprotno očekivanju, jer je financijsko poslovanje dio gospodarstvenog, broj prekršaja u tom području jako je pao u desetogodišnjem razdoblju (od 34.742 u 1997. do 12.793. u 2006.). Bez pretenzija da se iz ovih podataka izvode dalekosežni zaključci o društvenim odnosima koji generiraju pad ili rast pojedine grupacije prekršaja, zasigurno iz njih proizlazi zaključak o iznimnoj dinamičnosti i raznolikosti prekršaja i prekršajnog prava te nužnosti da se, ne samo na normativnoj razini, sustav prekršajnog prava stalno prilagođava i unaprijeđuje. To u prvom redu znači potrebu da zakonodavac u materijalnom pravu dobro sagleda gdje postoji potreba za prekršajnopравnom zaštitom i da u rješenjima ne podilazi trenutnim političkim potrebama koje već i na kraću stazu štetno djeluju na sustav. Drugo, to je nužno i radi toga da se pretjeranim propisivanjem prekršaja ne preopteretiti sustav. S druge strane, organizacija prekršajnog pravosuđa i upravnih tijela mora se prilagođavati promjenama u sustavu prekršajnog prava. Posebno, kod sudaca treba edukacijom razvijati senzibilitet za pojedine vrste prekršaja (specifičnosti u pristupu). Uz to, posebice kada se mijenja prekršajni postupak, odgovarajuća edukacija mora biti jamac kvalitetne primjene novoga zakonodavstva.

## **2. PODIZANJE EFIKASNOSTI: GLAVNI CILJ NOVOG PREKRŠAJNOG ZAKONA**

Kada je 2002. donesen Zakon o prekršajima, isticalo se kako su mu glavni ciljevi usklađenje s Ustavom Republike Hrvatske i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te cjelovito uređenje materijalnog i procesnog prekršajnog prava. Pod posljednjim se podrazumijevalo postizanje unutarnje koherentnosti sustava prekršajnog prava, potpuno ruinirane brojnim izmjenama i samog prethodnog Zakona o prekršajima koji datira još od davne 1973. godine<sup>19</sup> a još više nepreglednim posebnim zakonodavstvom koje je i materijalno i procesno prekršajno pravo učinilo amorfnom masom u kojoj su i svrha postojanja sustava i zaštita prava građana bile ostvarivane na niskoj razini. Svakako, treba podsjetiti da je nakon osamostaljenja, Hrvatska 1995. učinila i da-

<sup>19</sup> Zakon o prekršajima, NN 2/73, 5/73, 21/74, 9/80, 25/84, 52/87, 27/88, 8/90 (u nastavku teksta: ZOP/73).

lekosežan potez prevođenja sudaca za prekršaje, tada administrativnih službenika, u "prave" suce. Na taj aspekt judicijalizacije prekršajnog prava ZOP-a logično se nadovezala i teza da je potrebno harmonizirati prekršajno materijalno i procesno pravo s kaznenim materijalnim i procesnim pravom. Jednom riječju, nastojala se ukloniti interna i eksterna inkohherentnost kao i disfunkcionalnost cijelog sustava.<sup>20</sup> Iako je od strane teorije, a posebno prakse, tada novi Zakon o prekršajima (2002. godina) doživio brojne kritike, prvenstveno zbog izrazitih nomotehničkih slabosti, on jest dijelom bio pozitivna novost u hrvatskom prekršajnoppravnom sustavu. Naime, uglavnom je (osim u nekim iznimnim slučajevima) dokinuo političku samovolju u propisivanju prekršajnoppravnih (materijalnih i procesnih) normi u posebnom zakonodavstvu, čemu je znatno doprinijela i praksa Visokog prekršajnog suda koji je u sukobu Zakona o prekršajima i posebnog zakonodavstva prednost davao Zakonu o prekršajima. Nadalje, iako zakonodavac nije prihvatio punu judicijalizaciju prekršajnoppravnog sustava i dio prekršaja i dalje ostavio u nadležnosti upravnih tijela, definitivno je Zakonom o prekršajima dokinuo mogućnost da upravna tijela o prekršajima odlučuju i u drugom stupnju te je drugostupanjski postupak, bez obzira na to jesu li u prvom stupnju odlučivali prekršajni sudovi ili upravna tijela, stavio u nadležnost Visokog prekršajnog suda. Istina, u komparativnom pravu postoje vrlo različiti sustavi nadležnosti za odlučivanje o prekršajima, od onih u kojima u cijelosti odlučuju upravna tijela, do suprotnih, u kojima u cijelosti odlučuju sudovi.<sup>21</sup> Zakon o prekršajima, kao i novi Prekršajni zakon, zadržao je podijeljenu prvostupanjsku nadležnost tako da je omogućeno da se posebnim zakonima odlučivanje u prvom stupnju povjeri tijelima uprave. Iako bi se, s obzirom na općeprihvaćeno stajalište (da li uvijek opravdano?) kako sudovi kvalitetnije odlučuju od upravnih tijela i bolje štite ljudska prava, očekivalo da u sustavu mješovite nadležnosti o težim prekršajima (teže sankcije) odlučuju sudovi a o lakšim prekršajima upravna tijela, takav kriterij nije moguće prepoznati u našem pravu. Sudovi se u mnogo predmeta bave zaista beznačajnim prekršajima (iako, naravno, imaju i one najteže), dok se upravna tijela često bave prekršajima za koja se primijenjuju vrlo visoke novčane kazne i zaštitne mjere koje mogu imati ozbiljne posljedice po pravnu ili fizičku osobu prema kojoj su izrečene. Zapravo, u postojećoj se podjeli nadležnosti može prepoznati državni (politički) oportunitet koji polazi od toga da će upravna tijela u nekim predmetima<sup>22</sup> bolje štititi neki državni interes

<sup>20</sup> Usp. Josipović, Ivo, Proslov, Novi Zakon o prekršajima: reformski iskorak ili nedomišljeni eksperiment?, Uvodni tekst za Zakon o prekršajima, redakcijski pročišćeni tekst zakona, komentarske bilješke i objašnjenja, stvarno kazalo i komplementarni propisi, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 11–13.

<sup>21</sup> Oba sustava imaju svoje teorijsko i praktično opravdanje. Izbor često ovisi o pravnoj tradiciji pojedine države, posebice o cjelokupnom pravnom okružju u kojemu se propisuju prekršaji i način odlučivanja o njima. U pojedinim zemljama prekršaji su uklopljeni u sustav kaznenog prava, dok su u drugima dio tzv. administrativnog kaznenog prava. Naš bi se sustav mogao cijeniti kao mješoviti, no elaboracija o tome prelazi okvire ovoga rada.

<sup>22</sup> Porezni, carinski, devizni prekršaji, npr.



od neovisnog pravosuđa. Upravo zbog takvih (pogrešnih i neopravdanih) stano-  
višta, velika je vrijednost rješenja iz Zakona o prekršajima (koje Prekršajni za-  
kon zadržava) da uvijek u drugom stupnju o prekršajima odlučuje Visoki prekr-  
šajni sud. Uz ostala dobra rješenja ZOP-a (poboljšanje odredbi o dostavi, profila-  
cija pojedinih instituta općeg dijela materijalnog prava, npr.), njegovom se glav-  
nom globalnom vrlinom treba smatrati “osustavljenje” prekršajnog prava. Riječ  
je o pristupu u kojemu je napušten koncept ZOP/73 u kojemu je i materijalno i  
procesno pravo normirano u rudimentarnom obliku, uz ekstenzivnu primjenu  
analogije iz upravnog ili kaznenog (materijalnog i procesnog) prava. Zapravo,  
može se reći da je ZOP/02 po prvi put naše prekršajno pravo oformio kao cjelo-  
vit sustav.

Međutim, uz (pre)brojne nomotehničke slabosti, najvažniji konceptualni  
nedostatak ZOP/02 je njegova “preharmoniziranost” s kaznenim materijalnim i  
procesnim pravom te odsustvo osjećaja za realnost (provedivost) pojedinih za-  
konskih rješenja u praksi. Osnovna ideja prekršajnoppravne zaštite određenih  
društvenih vrijednosti temelji se, između ostalog, i na primjerenoj efikasnosti  
(brzina postupanja) a glavna razlika prekršajnog i kaznenog sustava u propisi-  
vanju formi kojima se želi postići efikasnost jest u načelu razmjernosti. Raz-  
mjernost (važnost zaštićenog dobra, potencijalni utjecaj na prava okrivljenika  
izražen kroz zapriječenu kaznu i ograničenja prava i obveze koje nosi sam postu-  
pak) je kriterij koji diktira da u kaznenom postupku forme postupanja budu slo-  
ženije radi većeg jamstva kvalitete spoznajnog procesa i zaštite ljudskih prava.  
Jedan od najboljih mjerila efikasnosti i uspješnosti postupka je broj zastara.<sup>23</sup> Op-  
ća ocjena jest da je naš prekršajni postupak nakon stupanja na snagu Zakona o  
prekršajima 2002. godine, iako su ostvareni općeniti ciljevi tadašnje reforme (us-  
klađivanje s Ustavom, usuglašavanje s Europskom konvencijom za zaštitu ljud-  
skih prava i temeljnih sloboda, cjelovito uređenje prekršajnog postupka<sup>24</sup>), ne-  
funkcionalan i neefikasan. Naime, **podizanje efikasnosti postupka jedan je od  
najvažnijih ciljeva** koji su se željeli postići. Reforma prekršajnog prava pro-  
vedena ZOP-om iz 2002. godine pošla je i od činjenice kako dotadašnje stanje  
prekršajnog prava nije bilo zadovoljavajuće. Već je tada bilo jasno da je lakonski  
odgovor “kako su za sve krivi sudovi i suci” sasvim sigurno bio pogrešan i prije

<sup>23</sup> O zastari na normativnoj razini bit će više riječi pri obrazlaganju novina koje je donio  
Prekršajni zakon. Dakako, drugo lice uspješnosti (efikasnosti) prekršajnopravnog sustava je sposob-  
nost inspekcijских i drugih službi da prekršaje otkriju i pripreme dokaze potrebne za uspješno pro-  
vođenje postupka.

<sup>24</sup> Ti su ciljevi prethodnog zakona (Zakona o prekršajima) navedeni u obrazloženju Ko-  
načnog prijedloga Prekršajnog zakona, P. Z. 673, Kl. 740-04/07-01/01, rujan 2007. (dalje: KONAČ-  
NI PRIJEDLOG), str. 99. Nešto šire, kao ciljevi tadašnje reforme navode se u literaturi: 1. su-  
glašavanje s Ustavom Republike Hrvatske; 2. usuglašavanje s Europskom konvencijom o zaštiti ljud-  
skih prava i temeljnih sloboda; 3. ostvarenje koherentnosti (interne i eksterne) prekršajnog prava te 4.  
unaprijeđenje (modernizacija) sukladno iskustvima Hrvatske i razvijenih demokratskih zemalja. Usp.  
Josipović, Ivo, Projekt novog prekršajnog zakonodavstva: evolucija postojećeg modela prekršajnog  
sustava, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, br. 2/2005 (vol. XII.), str. 377–379.

reformu, a da takav odgovor, barem što se tiče prekršajnog prava, nije točan ni danas kada sustav prekršajnog prava trpi možda i žešće kritike nego što je to bilo prije reforme iz 2002. godine.<sup>25</sup>

Glavni indikatori percepcije prekršajnog sustava kao nefunkcionalnog i neefikasnog su sljedeći:

1. osjećaj javnosti da se neka društvena dobra ne štite na zadovoljavajući način kroz prekršajni sustav i to zbog neodgovarajućih kaznenih odredbi (materijalnih) koje ne sankcioniraju (ili ne na zadovoljavajući način) ponašanja koja javnost smatra nepoželjnim (relativno niske propisane kazne za teške prekršaje protiv javnog reda i mira, npr.);

2. nepokretanje prekršajnog postupka iako bi to, prema zakonu, trebalo učiniti (primjerice, kršenja Zakona o radu) ili velik broj obustava postupka;

3. izricanje premalih kazni za neka djela koja javnost smatra teškim kršenjima društvene stege (bezobzirno kršenje prometnih propisa, npr.);

4. slaba procesna disciplina stranaka i uvjerenje da je, uz malo spretnosti i odugovlačenja moguće izbjeći prekršajnu sankciju;

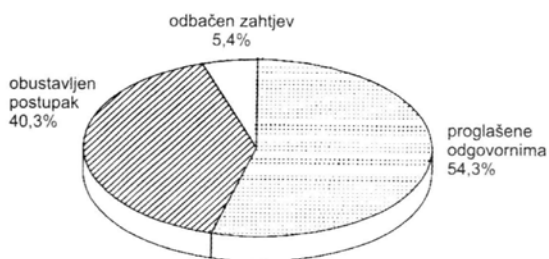
5. velik broj predmeta u kojima je zbog različitih razloga izostala okrivljujuća odluka;<sup>26</sup>

6. velik broj zastara;

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> STATISTIKA 2006, str. 16 i 96 donosi sljedeće podatke:

**G-3.2. PRAVNE OSOBE PREMA VRSTI ODLUKE U 2006.**



**G-1.2. OKRIVLJENE PUNOLJETNE OSOBE PREMA VRSTI ODLUKE U 2006.**



7. relativno velik broj pravomoćnih rješenja o prekršaju koji se ne uspiju izvršiti.

Iz navedenoga proizlazi da su neki od indikatora subjektivne, a neki objektivne naravi. Mogući uzroci ovakvog stanja, teorijski i najopćenitije gledano, vrlo su različiti: nedovoljan broj sudaca, nedovoljno znanje ili zalaganje sudaca, neodgovarajuća mreža sudova, hiperprodukcija prekršaja, neodgovarajuća postupovna rješenja. Od svih mogućih navedenih uzroka, novi Prekršajni zakon može neposredno utjecati samo na postupovna rješenja, te u svom materijalnopravnom dijelu (relativno ograničeno) na normiranje samih prekršaja u posebnim zakonima, što također može biti uzrokom problema s efikasnošću.

Izvješće o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s pregledom rada prvostupanijskih prekršajnih sudova za 2006. godinu<sup>27</sup> daje obilje građe za zaključivanje o stanju u sustavu prekršajnog prava, posebice sudova, te mogućim smjerovima reforme.

I to izvješće pokazuje da je efikasnost prekršajnog sustava ključni problem s kojim se reforma (novi Prekršajni zakon) treba uhvatiti u koštac. Naime, podaci koji se nalaze u Izvješću, pa i sama dikcija Izvješća, ukazuju na alarmantno stanje. Pritom se i u Izvješću (koje je sačinjeno prije donošenja novog Prekršajnog zakona) upućuje na slabosti Zakona o prekršajima i pledira za što skorije donošenje novog zakona.

Brojčani podaci o predmetima u 2006. godini zaista su zabrinjavajući. "Ukupno u 2006. godini prvostupanijski prekršajni sudovi u radu su imali 704.785 predmeta, od kojeg broja je novoprimitih predmeta bilo 419.258, dok su ostatak do ukupnog broja predmeta činili neriješeni predmeti preneseni iz prethodne godine. Od ukupnog broja predmeta u radu u 2006. godini riješeno je 441.455 predmeta, odnosno neriješenih predmeta ostalo je 263.330. Što se tiče ukupnog broja primitih predmeta u 2006. godini treba naglasiti da je u odnosu na 2005. godinu zabilježen pad priljeva za 24.978 predmeta ili za 5,62% manje, koja pojava se može dijelom pojasniti i masovnijim izdavanjem prekršajnih naloga od strane ovlaštenih podnositelja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka."<sup>28</sup> Dakle, i Visoki prekršajni sud prepoznao je pozitivan učinak prekršajnog naloga, no, vidjet ćemo, ni on nije bio dovoljan da se bitno poveća efikasnost sustava. U isto vrijeme, od 523.188 pravomoćnih i izvršnih rješenja izvršeno ih je ukupno 257.166 ili 49,15%.<sup>29</sup> Ipak, statistička slika prvostupanijskog prekršajnog sudovanja nešto je malo (iako nedovoljno) bolja nego u 2005. godini (riješeno 8,46% više predmeta nego u 2005.). Visoki prekršajni sud smatra da se

<sup>27</sup> Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, Zagreb, ožujak 2007. (dalje: IZVJEŠĆE 2006). Treba napomenuti da kroz dugi niz godina izvješća Visokog prekršajnog suda daju vrlo detaljnu i objektivnu sliku prekršajnog sustava.

<sup>28</sup> IZVJEŠĆE 2006, str. 3–4.

<sup>29</sup> *Idem.* Kako se vidi, u postupku izvršenja bilo je više predmeta no što je riješeno u 2006. godini, što je posljedica da je izvršnost nastupila i u određenom broju starijih predmeta.

to može pripisati u prvom redu zalaganju sudaca koji su riješili osjetno više predmeta nego što to traže Okvirna mjerila.<sup>30</sup> S druge strane, stanje predmeta u Visokom prekršajnom sudu je gotovo dramatično. Uz manjak sudaca, Visoki prekršajni sud je “žrtva” činjenice da mu po žalbi dolazi velik broj predmeta koji su neposredno pred zastarom te se neefikasnost prvostupajnskih prekršajnih tijela (sudovi i upravna tijela) zapravo manifestira zastarama pred Visokim prekršajnim sudom.

U 2006. godini u Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske zaprimljeno je 64.156 predmeta (u 2005. zaprimljen je 55.921 predmet). Uz 97.197 neriješenih predmeta iz prošle godine, u radu je bilo čak 161.353 predmeta. Riješeno je 76.917 predmeta od čega je obustavom postupka zbog zastare prekršajnog progona riješeno ukupno 55.939 (!) predmeta.<sup>31</sup>

Inače, dramatičan porast predmeta pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske je takav da “toliki broj predmeta objektivno ugrožava normalno i ažurno poslovanje” suda. Ističe se i “da je VPS RH i u 2006. godini imao više predmeta u radu nego svi visoki sudovi u RH zajedno (Vrhovni sud, Upravni sud i Visoki trgovački sud).”<sup>32</sup>

Tablica III.

PORAST BROJA PREDMETA PRED VISOKIM PREKRŠAJNIM SUDOM

Godina:	Zaprimljeno novih predmeta	Povećanje %:
1998.	14.097	
1999.	20.054	42,26%
2000.	26.602	32,66%
2001.	31.373	17,93%
2002.	32.618	3,90%
2003.	34.491	5,74%
2004.	39.002	13,08%
2005.	55.921	30,25%
2006.	64.156	12,84%

<sup>30</sup> “Prema pribavljenim statističkim podacima u 2006. godini, prvostupajnski prekršajni sudovi zaprimili su 419.258 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Kada se broju zaprimljenih predmeta u 2006. godini pridoda 285.527 neriješenih predmeta iz 2005. godine, prekršajni sudovi imali su u radu ukupno 704.785 predmeta. Od ukupnog broja predmeta u radu u 2006. godini riješili su 380.526 predmeta i dovršili (zastare) 60.929 predmeta. Na kraju izvještajnog razdoblja na dan 31. prosinca 2006. godine, ostalo je neriješenih 263.330 predmeta. Kada se broj riješenih predmeta 380.526 (ne uključujući predmete dovršene zastarom) podijeli s brojem sudaca prvostupajnskih prekršajnih sudova (390) tada je svaki sudac u prosjeku riješio 976 predmeta, što je 75 predmeta više po sucu u odnosu na 2005. godinu, odnosno koji podatak predstavlja prebačaj prosječnog godišnjeg normativa po sucu za 18% prema Okvirnim mjerilima.” (IZVJEŠĆE 2006, str. 6 i slj.)

<sup>31</sup> IZVJEŠĆE 2006, str. 6 i dalje.

<sup>32</sup> *Idem.*

Još više su zabrinjavajući podaci o zastarama čiji je broj porastao i pred prvostupanjskim sudovima i pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske. Podaci o zastarama navode na zaključak da dio porasta broja predmeta riješenih u prvom stupnju treba pripisati i većem broju zastara. Od ukupno 441.455 predmeta riješenih u prvom stupnju, zastara je bilo u 60.929 ili 13,80% predmeta (u 2005. godini broj zastara u prvom stupnju bio je 49.779 ili 12,32%).<sup>33</sup> Pred Visokim prekršajnim sudom broj zastara je zaista ogroman. Zastara je nastupila u 55.939 ili čak 72,91% predmeta što je u odnosu na 2005. godinu rast od cca 15 indeksnih poena. Zaključak Visokog prekršajnog suda da “unatoč poduzetom, toliki broj predmeta koji dopijeva u zastaru katastrofalnih je razmjera te čini upitnom opću efikasnost prekršajnog sudovanja” te da “svaka zastara predstavlja obezvrjeđenje silnog truda svih sudionika koji su sudjelovali u pokretanju i vođenju prekršajnog postupka, ne opravdava velike troškove uložene u vođenje postupka, a predstavlja i izostanak moguće materijalne dobiti za državu u pogledu plaćanja kazne ili troškova postupka” jasno navodi na zaključak kako je **ključni cilj donošenja novog Prekršajnog zakona podizanje efikasnosti postupka i smanjenje broja zastara**. S obzirom na to da Prekršajni zakon nije instrument kojim se može utjecati na faktore efikasnosti kao što su broj sudaca, broj i sastav nesudačkog kadra, njihovu stručnu spremnost ili mrežu sudova, Prekršajni zakon se nužno morao koncentrirati prvenstveno na procesne aspekte podizanja učinkovitosti. Polazeći od načela razmjernosti, to u prvom redu znači odmak od “preharmonizacije” prekršajnog materijalnog i procesnog prava u odnosu na kazneno materijalno i procesno pravo, više uvažavajući njegove specifičnosti. Nadalje, to znači i otklanjanje brojnih nomotehničkih slabosti Zakona o prekršajima te znatno pojednostavljenje formi postupanja i jačanje procesne discipline. Vidjet ćemo, uvažavajući pozitivna iskustva s prekršajnim nalogom, zakonodavac je otišao i korak dalje te je propisao novu formu obaveznog prekršajnog naloga kao glavnog reformskog instrumenta kojim je u velikom broju predmeta kriterijem težine prekršaja (zapriječena kazna) *de facto* napravio preraspodjelu prvostupanjske nadležnosti s prekršajnih sudova na upravna tijela, te drugostupanjske nadležnosti s Visokog prekršajnog suda na prekršajne sudove.

### 3. NAJVAŽNIJE NOVINE U PREKRŠAJNOM ZAKONU<sup>34</sup>

#### 3.1. Prekršajnopravne sankcije

Dvije su glavne karakteristike promjena u sustavu prekršajnopравnih sankcija što ih donosi Prekršajni zakon. Prvo, sustav je usklađen sa stvarnošću. Dru-

<sup>33</sup> IZVJEŠĆE 2006, str. 7–9.

<sup>34</sup> Ovdje se neće detaljno iznositi brojne novosti koje donosi Prekršajni zakon, posebice ne u detalje. Upozorit će se samo na promjene koje imaju važan reformski naboj, uz naznaku najvažnijih karakteristika.

go, došlo je do ozbiljnog jačanja prekršajnopravne represije. “Usklađivanje sa stvarnošću”, na prvi pogled, vrlo je neobična karakteristika nekog zakona. Ambicija da se određeni zakon učini efikasnim, svakako podrazumijeva, prije svega, njegovo usklađivanje sa stvarnošću. Naime, iako se od zakona dijelom mora očekivati da modificira društveno stanje, zakonska rješenja koja su u prevelikoj disproporciji sa stvarnošću, ne samo da to ne čine, već i predstavljaju opstruktivni element u želji da se na kvalitetan način urede određeni društveni odnosi. Hrvatski zakonodavac propisujući zakone vrlo često nema osjećaj do koje granice zakon može mijenjati stvarnost i kada će promjena zakona koja ne prati realitet učiniti zakon neefikasnim i neprovedivim. Zato i ne čudi da se u pravno-političkoj praksi sve češće govori o “normativnom optimizmu” – nerealnoj ambiciji zakonodavca da samom normom nekog zakona može, bez obzira na ostalo pravno i društveno okruženje, mijenjati stvarnost. Upravo uređenje prekršajnopравnih sankcija jednim je dijelom prema Zakonu o prekršajima iz 2002. godine bilo takvo da ga možemo ocijeniti kao nesuglasnim s hrvatskom stvarnošću.

Ipak, krenimo od jačanja prekršajnopravne represije. Ona se u prvom redu očituje u podizanju općih minimuma i općih maksimuma novčane kazne kao kazne koja se daleko najčešće izriče u prekršajnom postupku.<sup>35</sup> Usporedba članka 30. ZOP i članka 33. Prekršajnog zakona, pri čemu u usporedbu moramo uključiti i bivše odredbe o rasponu globe (članak 32. ZOP) koja je *de facto* bila novčana kazna, pokazuje sljedeće:

– za pravne osobe, za prekršaje propisane zakonom, opći minimum je s 500,00 kuna (nekadašnji minimum za globu propisanu zakonom) podignut na 2.000,00 kuna a opći maksimum s 500.000,00 na 1.000.000,00 kuna. Prekršajnim su zakonom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dobile mogućnost propisivanja čak deset puta većih kazni (prije 1.000,00 a sada 10.000,00 kuna);

– za fizičke osobe, za prekršaje propisane zakonom, opći je minimum s 50,00 kuna (bivša globa) povećan na 100,00 kuna, a opći je maksimum povećan s 15.000,00 kuna na 50.000,00 kuna. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sada mogu propisati kaznu u rasponu od općeg minimuma (100,00 kuna) do 2.000,00 kuna (prije do 200,00 kuna). Dakle, u oba je slučaja opći maksimum novčane kazne višestruko povećan.

---

<sup>35</sup> Suprotno nekim napisima u tisku, ovo, dakako, ne znači automatsko povećanje novčanih kazni za konkretne prekršaje. Opciju postroženja novčanih kazni zakonodavac koristi tek propisivanjem strožih kazni za konkretne prekršaje. U slučaju ako je postojeća kazna ili globa propisana nekim zakonom ili podzakonskim aktom donesenim prije stupanja na snagu Prekršajnog zakona niža od općeg minimuma, smatram da ipak treba izreći nižu kaznu od one koju kao opći minimum propisuje Prekršajni zakon. Međutim, ako je za neki prekršaj propisana kazna u rasponu čiji je posebni minimum ispod posebnog minimuma iz Prekršajnog zakona a posebni maksimum iznad, sudovi i upravna tijela ne bi trebala izricati u konkretnom slučaju kaznu koja je ispod općeg minimuma propisanog Prekršajnim zakonom.

– ustanovljena je nova kategorija okrivljenika, fizička osoba obrtnik i osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost, kojima se za prekršaje koje propisuje zakon u vezi s obavljanjem obrta ili djelatnosti može izreći novčana kazna u rasponu od 1.000,00 do 500.000,00 kuna. Raspon kazni, kada je prekršaj propisan od strane jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, je od 300,00 do 5.000,00 kuna.<sup>36</sup>

– Prekršajni je zakon proširio kategoriju posebno opasnih prekršaja za koje su opći minimum i opći maksimum povišeni u odnosu na “obične” prekršaje te je dodatno taj maksimum povisio. Prema članku 30. stavak 2. ZOP za prekršaje iz financija (financijski prekršaji) i područja ekologije (zaštite okoliša, biološke raznolikosti, prekograničnog prijevoza, ograničene uporabe, unošenja u okoliš i stavljanja na tržište genetski modificiranih organizama ili proizvoda od njih) predviđao je novčanu kaznu u rasponu od 500,00 do 1.000.000,00 kuna. Nova odredba članka 31. stavka 9. povećava krug posebno opasnih prekršaja koji sada obuhvaća prekršaje propisane zakonom u području ugrožavanja prirodnih bogatstava, okoliša i očuvanja prirode, sigurnosti i zdravlja na radu, rada i zapošljavanja na crno, socijalne sigurnosti, poreza, carine i financija, telekomunikacija (elektroničkih komunikacija), ugrožavanja tržišnog natjecanja, državnih robnih pričuva, biološke raznolikosti te unošenja u okoliš i stavljanja na tržište genetski modificiranih organizama ili proizvoda od njih te u području graditeljstva neispunjavanje bitnih zahtjeva za građevinu, može se propisati i izreći novčana kazna u visini najviše **do dvostrukih općih maksimuma** propisanih za pojedine kategorije okrivljenika. Uz to, za prekršaj u području ugrožavanja prirodnih bogatstava, okoliša i očuvanja prirode iznimno je moguće za fizičku osobu propisati i izreći novčanu kaznu do 1.000.000,00 kuna. Nadalje, za ove je prekršaje, i to njihove najteže oblike, predviđeno propisivanje i izricanje novčane kazne u postotku od 1% do 10% zaštićene vrijednosti.<sup>37</sup> Ovo je ujedno i jedna od većih promjena u odnosu na članak 30. stavak 3. ZOP.<sup>38</sup>

Nadalje, pooštrenje prekršajnopravne represije vidi se i u povećanju općeg maksimuma kod kazne zatvora kod nekih kategorija posebno opasnih prekršaja. Tako članak 35. stavak 1. Prekršajnog zakona zadržava raspon kazne zatvora od tri do 30 dana, a za najteže oblike prekršaja i do 60 dana. Međutim, za prekršaje povezane s nasiljem, teške prekršaje protiv okoliša i teške prekršaje vezane za zlouporabu opojnih droga, stavak 2. istog članka predviđa mogućnost propisivanja i izricanja i do 90 dana zatvora.

<sup>36</sup> Uvođenje ove međukategorije smatram opravdanim. Naime, standardi odgovornosti, pa i potencijalne društvene štete u obavljanju neke djelatnosti nužno su viši nego kod “običnih građana”.

<sup>37</sup> “(9) Propisom o prekršaju može se, za najteže prekršaje iz stavka 7. ovoga članka, propisati i izreći novčana kazna u postotku od 1% do 10% prema povrijeđenoj zaštićenoj vrijednosti, s naznakom posebnog minimuma i maksimuma postotka novčane kazne. U tom slučaju ne vrijede ograničenja o maksimumu novčane kazne iz stavaka 1. do 8. ovoga članka...” (članak 33. stavak 9. Prekršajnog zakona).

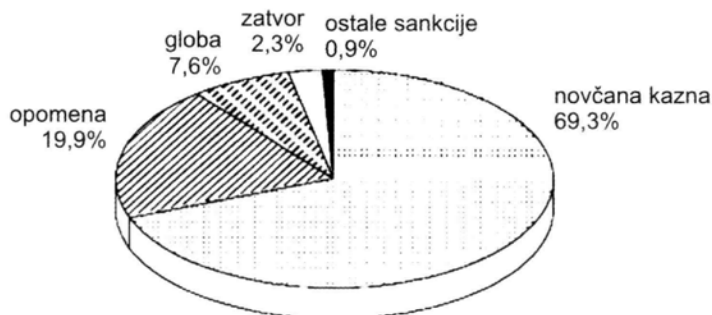
<sup>38</sup> ZOP je mogućnost propisivanja novčane kazne u postotku predviđao za sve prekršaje, uz naznaku donje i gornje visine zaprijećene kazne. Formulacija članka 30. st. 3. ZOP bila je nejasna i zakonodavac je nije koristio.

Do pooštrenja zakonske politike kažnjavanja došlo je zbog više razloga. Prvo, zakonodavac je u više posebnih zakona već prekoračio granice predviđene Zakonom o prekršajima. Tako, dijelom, pooštrenje kaznene politike u Prekršajnom zakonu, zapravo, samo služi "pokrivanju" onoga što je zakonodavac već učinio. Dakako, zanemarivanje sistemskog zakona kakav je bio Zakon o prekršajima nije za osobitu pohvalu, tim prije, što je dio (pre)strogih sankcija zaista propisan iz dnevnopolitičkih razloga. Drugo, bez obzira cijenili to političkim oportunizmom ili rezultatom neke smišljene kriminalne i kaznene politike (postoji li uopće takvo što kod nas?), očito je da je zakonodavac želio otvoriti mogućnost veće represije. To se ne vidi samo u širenju raspona novčanih kazni, već i u produljenju zastarnih rokova. Treće, jačanje represije je rezultat želje da se kazne određena društveno štetna i opasna ponašanja kaznama što ih javnost opravdano smatra primjerenijim od onih koje su primjenjivane u praksi, pa i od onih koje je moguće izreći na temelju prekršajnopравnih normi. Međutim, ako je zakonodavac stvarno prihvatio ocjenu šire javnosti o iznimnoj opasnosti pojedinih prekršaja (nasilje u obitelji, vožnja u pijanom stanju, vožnja bez dozvole, teški prekršaji protiv javnog reda i mira, npr.) onda bi, s obzirom na potrebu razmjernosti sankcija i procesnih jamstava za okrivljenika te s obzirom na stupanj društvene osude tih djela, bilo primjerenije propisati ih kao kaznena djela. Treće, kao i u kaznenom pravu, zakonodavac je postroženjem zakonske kaznene politike želio korigirati sudsku praksu koja je, osim što brojne prekršaje ne uspijeva kazniti zbog zastare, iznimno uporna u svojoj blagosti (barem prema percepciji najvećeg dijela javnosti). O kaznenoj blagosti ili strogoći kaznene politike najbolje govore statistički pokazatelji za 2006. godinu.

Tablica IV.

KAZNENA POLITIKA U PREKRŠAJNOM POSTUPKU 2006. GODINE<sup>39</sup>

G-1.3. PUNOLJETNE OSOBE PROGLAŠENE KRIVIMA  
PREMA IZREČENIM SANKCIJAMA U 2006.



<sup>39</sup> STATISTIKA 2006, str. 16. Svakako treba imati na umu da se ovi podaci odnose na cca 54% okrivljenih osoba koje su oglašene krivima za prekršaj. U 46% ukupnog broja slučajeva prekršajni je postupak završio bez ikakve sankcije za okrivljenika. Naravno, moramo biti spremni prihvatiti da okrivljenik ne mora biti kriv, no postotak koji se ovdje iznosi zaista je prevelik i govori o neefikasnosti postupka i/ili o potpuno neodgovarajućoj politici prekršajnog progona.



Predlagatelj Prekršajnog zakona vrlo jasnim rječnikom priznaje diskrepanciju sudske prakse i društveno očekivane/poželjne kaznene politike.<sup>40</sup> Upravo tom diskrepancijom, motivirane su i nove odredbe o ublažavanju kazne. Mogućnost ublažavanja kazne sada u članku 37. toč. 3. ima "dvostruki osigurač": ako je za određeni prekršaj propisan posebni minimum novčane kazne u iznosu većem od općeg minimuma novčane kazne, novčana se kazna može ublažiti najviše do jedne trećine propisanog posebnog minimuma novčane kazne, ali ne ispod općeg minimuma novčane kazne, za prekršaje iz koristoljublja kazna se može ublažiti do jedne polovine propisanog minimuma novčane kazne, ali ne ispod općeg minimuma novčane kazne. Člankom 43. stavkom 1. se propisuje da se opomena (ako postoje ostali uvjeti za njeno izricanje) može primijeniti prema počinitelju prekršaja za koji je kao jedina kazna propisana novčana kazna do 5.000,00 kuna.

Nadalje, Prekršajni zakon želi otkloniti i diskrepanciju sustava sankcija sa stvarnošću. Kao prvo, ZOP je u članku 25. ustanovio sustav prekršajnih sankcija koji čine kazne, globe, mjere upozorenja, zaštitne mjere i odgojne mjere. Piscu toga Zakona željeli su distingvirati globu od novčane kazne, prema uzoru na neka strana zakonodavstva (njemačko, npr.). Međutim, suštinska razlika između novčane kazne i globe nije (samo) u kvantitativnom razlikovanju novčanog iznosa koji okrivljenik treba platiti, već, prije svega, u proceduri koja prethodi naplati globe u odnosu na onu koja prethodi novčanoj kazni. Temeljna ideja globe je brzina i efikasnost, praktično izbjegavanje postupka tako da odluku (najčešće na mjestu događaja) donosi upravno tijelo, a da su mogućnosti napadanja takve odluke vrlo ograničene. Dakako, takvu izloženost građana mogućoj arbitrarnosti upravnog tijela prati razmjernost kazne (globe su niskog iznosa) te odgovarajuća upravna struktura koja brine o tome da sustav globi ne preraste u samovolju. Načelna razlika visine općeg minimuma i općeg maksimuma globe u odnosu na novčanu kaznu (članci 30. i 32. ZOP) dezavuirana je činjenicom da se i globa i novčana kazna mogu propisati zakonom te djelomičnim preklapanjem spektra iznosa novčane kazne i globe (300 do 500 kuna). Osim toga, nedorečenosti u ZOP-u otvarale su i neke ozbiljne praktične probleme koje ZOP nije riješio na odgovarajući način (izricanje globe za prekršaje u stjecaju, neusklađenost odredbi

<sup>40</sup> "Međutim, da bi se u praksi ostvarilo pooštrenje represije nije dostatno samo zakonsko pooštrenje represije već je nužna promjena i sudske prakse u primjeni propisanih prekršajopravnih sankcija. Ako se glas javnosti u tom pravcu prihvati mjerodavnom ocjenom onda se može reći da i u okolnostima sada propisane zakonske represije sudska represija je blaga. U prilog toj ocjeni je i analiza izrečenih prekršajnih kazni na uzorku od oko 83.000 okrivljujućih rješenja o prekršaju koja su tijekom 2004. godine izrekli prekršajni sudovi. Prema tom uzorku u čak 23.000 rješenja o prekršaju počiniteljima prekršaja nije izrečena kazna (izrečene su opomene, uvjetne osude ili samo zaštitne mjere te odgojne mjere). Još je bitniji podatak da je u tih 83.000 rješenja o prekršaju samo u 400 rješenja izrečena okrivljenicima bezuvjetna kazna zatvora." Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona, str. 104.

o zamjeni neplaćene globe radom za opće dobro na slobodi ili zatvorom).<sup>41</sup> S obzirom na to da zakonodavac u brojnim prekršajnim odredbama koje je donio nakon stupanja na snagu ZOP-a ni jednom nije koristio (propisao) globu<sup>42</sup>, već je ona izricana “prevođenjem” novčane kazne koja je niža od općeg minimuma novčane kazne u globu. Zato se s pravom može reći da globa nije zaživjela u hrvatskom prekršajnom pravu. Upravo zato, jer je globa mjera koja da bi se razlikovala od novčane kazne mora biti harmonizirana s postupovnim mehanizmima vrlo različitim od onih koje poznaje naše prekršajno pravo, razumna je odluka zakonodavca da novim člankom 5. stavkom 1. Prekršajnog zakona iz prekršajno-pravnog sustava ukloni globu i ostavi samo novčanu kaznu.

Usklađivanjem sa stvarnošću može se smatrati i promjena u načinu tretmana osoba koje ne plate novčanu kaznu po pravomoćnoj odluci o prekršaju. Zakon o prekršajima vodio se humanom idejom da zatvor treba izbjegavati a što više primjenjivati “moderne” sankcije, konkretno rad za opće dobro na slobodi, pa je u članku 45. stavicima 1. i 3. ustanovio sustav u kojemu se neplaćena novčana kazna ili globa do visine od 500,00 kuna primarno zamjenjuje radom za opće dobro od tri do 10 dana. Tek ako kažnjenik ne pristane na rad za opće dobro, neplaćena se novčana kazna mijenja tzv. supletornim zatvorom pri čemu se svakih započetih 300,00 kuna neplaćene novčane kazne ili globe računa za jedan dan zatvora, pri čemu se određuje najmanje tri dana zatvora. Ali, budući da zakonodavac nikada nije ispunio zadaću koju je sam sebi zadao člankom 262. stavkom 2. Zakona o prekršajima, da posebnim zakonom propiše izvršenje rada za opće dobro na slobodi, svaki kažnjenik koji je izrazio želju da radi za opće dobro, sam je sebe “amnestirao” od svake sankcije jer nije bilo odgovarajućeg zakona i cijeli se postupak izvršenja sveo na čekanje nastupa zastare izvršenja pre-

<sup>41</sup> “Primjerice nije u članku 49. jasno uređeno pitanje izricanja globe za prekršaje u stjecaju, člankom 45. stavkom 3. se propisuje zamjena neplaćene novčane kazne i globe s radom za opće dobro na slobodi ili zatvorom, a člankom 260. stavkom 2. protivno tome se ne predviđa za neplaćenu globu. U praksi je najteži problem da i nakon 1. listopada 2002., kada je stupio na snagu ZOP/02, brojnim propisima o prekršaju su i dalje propisane kao sankcije novčane kazne u iznosima koji bi prema propisanom općem minimumu novčane kazne trebali biti globa, a to pitanje nije uređeno prijelaznim i završnim odredbama. Osim istaknutog, ZOP/02 sadrži krupnu normativnu pogrešku u vezi s propisivanjem prekršajnopравnih sankcija. Naime, nerazumijevajući stvar, mehaničkim kopiranjem odredbe članka 5. Kaznenog zakona, člankom 25. stavicima 1. i 2. ZOP/02 se propisuje: ‘(1) Prekršajne sankcije za prekršaje propisane zakonom su kazne, globe, mjere upozorenja, zaštitne mjere i odgojne mjere. (2) Za prekršaje propisane drugim propisima kao prekršajne sankcije mogu se propisati samo globa i opomena’. Proizlazi da se propisom o prekršaju (zakonom i propisima jedinica lokalne i područne/regionalne samouprave) propisuju za pojedini prekršaj i mjere upozorenja (uvjetna osuda i opomena) te odgojne mjere (sudski ukor, posebne obveze i upućivanje u centar za odgoj) što je potpuno pogrešno jer su to instituti tj. prekršajnopравne sankcije koje propisuje isključivo ZOP/02 (članci 34. i 66. ZOP/02), a koje se primjenjuju samostalno ili umjesto propisane kazne.” (KONAČNI PRIJEDLOG; str. 100).

<sup>42</sup> Kako se vidi iz statističkih pokazatelja, globa je ipak primjenjivana, ali tako što je propisana novčana kazna zbog svoje male visine “prevođena” u globu.

kršajne sankcije.<sup>43</sup> Naravno, mnogi su kažnjenici kalkulirali s neizvršivosti rada za opće dobro i tako koristili slabosti pravnog sustava da izbjegnu svaku sankciju. Svakako, valja imati na umu da nevoljkost države za uvođenjem rada za opće dobro na slobodi kao sankcije koja se sustavno primjenjuje, nije (samo) izraz duhovne i druge lijenosti nadležnih tijela, već i rezultat nedostatka opće i pravne tradicije i kulture koja bi takav rad prihvatila kao primjerenu sankciju. Dakako, tu su i organizacijski troškovi uvođenja sustava koji u siromašnom društvu poput našega također nisu zanemariv opstruktivni faktor. Uz to, hrvatska je praksa dugo vremena pokazivala zanimljivu anomaliju. Suprotno očekivanju da će kažnjenici plaćati kaznu ne bi li izbjegli supletorni zatvor, velik je broj njih koji su se odlučili ne platiti kaznu već otići u zatvor. Takva je odluka bila jedno vrijeme, ne samo izraz neimaštine, već i posebne društvene klime u kojoj se u supletorni zatvor željelo otići “iz znatiželje” ili iz “štosa”. Upravo zato, Prekršajni zakon u članku 34. neplaćenu novčanu kaznu prvenstveno želi prisilno naplatiti, a ako to nije moguće sud će odrediti supletorni zatvor. Rad za opće dobro sada je tek fakultativna mjera koja, vjerojatno, još dulje vrijeme neće imati osobito razgranatu primjenu u praksi.<sup>44</sup>

Vrlo važna komponenta sustava prekršajnih sankcija su **zaštitne mjere**. Često, one teže pogađaju počinitelja prekršaja od same kazne. Koncept zaštitnih mjera Zakona o prekršajima temeljio se na “otvorenom katalogu mjera”. Zakon je propisivao određeni broj mjera, ali, i ostavljao mogućnost da se posebnim za-

<sup>43</sup> Navedeno se ističe u Obrazloženju Konačnog prijedloga Prekršajnog zakona, str. 101. Dakako, logično je pitanje zašto se nisu primjenjivale odredbe Zakona o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi (NN 128/99), koji se, istina, odnosi na izvršavanje presuda za kaznena djela. No, razlike u izvršavanju ove mjere nema, pa bi, ako se već ne bi pristalo na analognu primjenu, vrlo kratkom izmjenom toga zakona on mogao primijeniti i na izvršavanje rješenja o prekršaju.

<sup>44</sup>

*“Prisilna naplata i zamjena novčane kazne*

Članak 34.

(1) Ako novčana kazna nije u roku određenom odlukom o izricanju novčane kazne plaćena u cijelosti ili djelomično naplatit će se prisilno, sukladno odredbama ovoga Zakona.

(2) Ako se novčana kazna u cijelosti ili djelomično ne naplati ni prisilno u roku od godine dana od kada je nadležno tijelo za prisilnu naplatu primilo za to zahtjev, nadležni će sud, osim pravnoj osobi i maloljetnom osuđeniku, zamijeniti je zatvorom računajući svakih započelih tristo kuna kazne za jedan dan zatvora, time da se zatvor ne može odrediti u vremenu kraćem od tri dana ni duljem od šezdeset dana. Neće se protiv okrivljenika iz članka 136. stavka 1. ovoga Zakona pokretati postupak prisilne naplate neplaćene novčane kazne. U tom slučaju će sud koji je donio pravomoćnu odluku o prekršaju odmah zamijeniti neplaćenu novčanu kaznu kaznom zatvora na način predviđen ovim Zakonom.

(3) Ako to ocijeni opravdanim s obzirom na težinu prekršaja i visinu neplaćene novčane kazne sud može umjesto kazne zatvora, prema pravilu iz stavka 2. ovoga članka, odrediti rad za opće dobro na slobodi. Odredbe ovoga Zakona o radu za opće dobro na slobodi ne primjenjuju se protiv okrivljenika iz članka 136. stavka 1. ovoga Zakona.

(4) Ako se radi o odluci tijela državne uprave kojom je izrečena novčana kazna, na zahtjev toga tijela će nadležni sud odlučiti prema stavku 2. ili 3. ovoga članka.

(5) Ako osuđenik nakon donošenja rješenja iz stavaka 2. do 3. ovoga članka plati novčanu kaznu u cjelini, rješenje će se staviti izvan snage i obustaviti daljnji postupak izvršenja, a ako plati dio novčane kazne, rješenje će se preinačiti u razmjeru s plaćenim dijelom novčane kazne.”

konom koji propisuje prekršaje propiše i druge zaštitne mjere “koje po trajanju i svrsi moraju biti usklađene s odredbama ovoga Zakona” (članak 36. stavak 3. ZOP). Ne ulazimo u detalje svake od mjera iz kataloga ZOP-a.<sup>45</sup> Međutim, zakonodavac nije odolio sirenskom zovu formalnog odsustva hijerarhijske nadređenosti Zakona o prekršajima drugim zakonima kada je riječ o prekršajnopravnoj materiji te je posebnim zakonima propisivao zaštitne mjere koje su očito izvan sustava zamišljenog Zakonom o prekršajima. Konceptijski, te su mjere više mišljene kao posebna kazna nego kao mjere kojima će se otkloniti buduća predvidiva opasnost počinitelja prekršaja s prognozom činjenja novih istovrsnih prekršaja. Posebno, u više su zakona, suprotno konceptu Zakona o prekršajima, zaštitne mjere propisane kao obligatorne.<sup>46</sup> Inače, ZOP je, ekskluzivno za područje cestovnog prometa ustanovio tzv. “negativne bodove” i pravno ih kvalificirao kao zaštitnu mjeru. To je pravno potpuno pogrešan koncept i dobro je da je Prekršajni zakon popravio takvo stanje prekvalificiravši negativne bodove u pravnu posljedicu osude.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Članak 36. stavak 1., te članci 38., 39., 40., 41. i 42. predviđali su i uređivali sljedeće zaštitne mjere: zabranu obavljanja zvanja, djelatnosti ili dužnosti fizičkoj osobi; zabranu obavljanja djelatnosti pravnoj osobi; protjerivanje stranca iz zemlje; oduzimanje predmeta i zabranu upravljanja motornim vozilom.

<sup>46</sup> Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, Zakon o zlouporabi opojnih droga i Zakon o sigurnosti prometa na cestama primjeri su zakona koji su konceptualno drukčije propisali zaštitne mjere. Tako je Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 105/04) propisivao obvezatnu primjenu zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilom što je protivno članku 36. stavku 4. ZOP koji je obligatornost predvidio samo za zaštitnu mjeru oduzimanja predmeta. No stupanjem na snagu Zakona o sigurnosti prometa na cestama (NN 105/04) s danom 20. kolovoza 2004., izmijenjen je i ZOP/02 kojim je, radi takvog opredjeljenja Zakona o sigurnosti prometa na cestama, promijenjena cijela koncepcija ZOP/02 o fakultativnoj primjeni zaštitnih mjera. Zakon o prekršajima mijenjan je da bi se “pokrila” rješenja iz Zakona o sigurnosti prometa na cestama, što je nečuven primjer pravnog i političkog voluntarizma (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima, NN 105/04 i 127/04 – ispravak).

<sup>47</sup>

*“Pravne posljedice osude*

Članak 79.

(1) Pravne posljedice osude, koje se sastoje od gubitka ili zabrane stjecanja određenih prava, propisuju se zakonom.

(2) Pravna posljedica osude koja se sastoji u stjecanju negativnih prekršajnih bodova propisuje se zakonom.

*Propisivanje negativnih prekršajnih bodova*

Članak 80.

(1) Negativni prekršajni bodovi kao pravna posljedica osude mogu se propisati za počinitelja koji je pravomoćno proglašen krivim za osobito teške prekršaje.

(2) Pravna posljedica negativni prekršajni bodovi nastupa danom pravomoćnosti odluke kojom je utvrđeno da je počinjen prekršaj za koji su zakonom propisani negativni prekršajni bodovi.

(3) Za jedan prekršaj može se propisati najviše do tri negativna prekršajna boda.

*Primjena pravne posljedice negativnih prekršajnih bodova*

Članak 81.

(1) Nakon proteka dvije godine od dana pravomoćnosti odluke na temelju koje je počinitelj prikupio negativne prekršajne bodove, ti se bodovi prestaju računavati.

(2) Za izvršenje posljedice prema stavku 1. ovoga članka smisleno se primjenjuju odredbe o zastari izvršenja prekršajnopравnih sankcija prema ovom Zakonu.”

### 3.2. Zastara

Iako se novo uređenje zastare ne može staviti u kontekst reformskih nastojanja Prekršajnog zakona, važno je upozoriti na promjene do kojih je došlo u uređenju tog instituta. Zakon o prekršajima predviđao je opći zastarni rok od godine dana od dana počinjenja prekršaja (relativna zastara) uz mogućnost da se posebnim zakonom propiše dulji zastarni rok. U svakom slučaju, zastara nastupa protekom dvostrukog vremena predviđenog za relativnu zastaru.<sup>48</sup>

Novi Prekršajni zakon u članku 13. predviđa opći zastarni rok (relativnu zastaru) od dvije godine, uz mogućnost da se posebnim zakonom predvidi i trogodišnja relativna zastara. Što se tiče zastare izvršenja prekršajnih sankcija, rok relativne zastare je dvije, a apsolutne tri godine od dana pravomoćnosti presude o prekršaju. Dakle, zakonodavac je za veliku većinu prekršaja za koje je prema Zakonu o prekršajima vrijedio rok relativne zastare od godine dana, produljio zastarni rok na dvije godine. Time je i tzv. apsolutna zastara povećana na četiri godine. Očito, zakonodavac je kratak zastarni rok prepoznao kao glavni razlog prevelikog broja zastara. Tijekom javne rasprave o nacrtu Prekršajnog zakona, Vlada je posebice bila izložena pritisku sindikalnih središnjica koje su inzistirale na produljenju zastarnih rokova jer je posebno kod prekršaja iz oblasti rada zastara nastupala u visokom broju, čime je ionako slaba zaštita radnika od zlouporaba bila smanjena. Vlada je između dva čitanja prihvatila prijedloge (inzistiranje) sindikalnih središnjica i zaista povećala opći rok zastare na dvije godine radi progona prekršaja vezanih za radno pravo. I zaista, Vlada je povećala zastarne rokove i za prekršajni progon i za izvršenje prekršajnih sankcija,<sup>49</sup> umjesto da, ako to smatra oportunističkim, ili promijeni zastarne rokove kod samih prekršaja iz Zakona o radu i drugih zakona kojima se uređuju radni odnosi, koristeći mogućnost koju za to daje Prekršajni zakon, ili da posebno za neke kate-

<sup>48</sup> Ovdje se neće ulaziti u raspravu o tome je li zastara institut materijalnog ili procesnog prava ili je mješovite naravi, kao ni u to je li distribucija inkriminacija u kazneno ili prekršajno pravo napravljena korektno, uvažavajući društveni značaj pojedinog kaznenog djela ili prekršaja.

<sup>49</sup>

*“Zastara prekršajnog progona, tijek i prekid zastare*

Članak 13.

- (1) Prekršajni se progon ne može pokrenuti kad protekne dvije godine od počinjenja prekršaja.
- (2) Posebnim se zakonom može propisati dulji rok za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane tim zakonom ali ne dulji od tri godine.
- (3) Zastara ne teče za vrijeme za koje se prema zakonu prekršajni progon ne može poduzeti ili se ne može nastaviti.
- (4) Zastara se prekida svakom postupovnom radnjom nadležnog tijela koja se poduzima radi prekršajnog progona počinitelja zbog počinjenog prekršaja.
- (5) Nakon svakog prekida zastara počinje ponovno teći.
- (6) Zastara prekršajnog progona nastupa u svakom slučaju kad protekne dvaput onoliko vremena koliko je prema zakonu određena zastara prekršajnog progona.
- (7) Propisi o zastari, njezinom tijeku i prekidu odnose se i na stegovne kazne koje sud izriče tijekom postupka.

gorije prekršaja, ovisno o njihovoj prirodi i težini, predvidi općenito dulje zastarne rokove u Prekršajnom zakonu. Zasiurno, i povećanje zastarnih rokova dio je općeg povećanja prekršajnopravne represije. Ali, ovakav pristup zaslužuje i općenito razmatranje s načela razmjernosti. U prekršajnom pravu zakonodavac tijelima postupka daje manje vremena za kažnjavanje počinitelja nego tijelima kaznenog postupka prvenstveno zato što priroda i težina djela ne opravdava dulje ograničenje prava građanina-počinitelja i pravnu neizvjesnost koja proizlazi iz mogućeg postupka.<sup>50</sup> Nastup zastare, u normalnim okolnostima jedan od najvećih "grijeha" pravosuđa, u prekršajnom postupku, osim općih razloga koje povezujemo sa slabostima u suđenju, vrlo jasno indicira i neprimjerenost formi postupanja relativno kratkim rokovima zastare koji postoje u prekršajnom postupku.<sup>51</sup> I umjesto da uspostavi razmjernost, bilo stratifikacijom zastarnih rokova ili da ubrza postupak promjenom neprimjerenih formi (što je Prekršajnim zakonom uglavnom učinjeno), zakonodavac pristaje na opće produljenje zastarnih rokova u prekršajnom pravu. Vjerojatno radi određene kompenzacije, Prekršajni zakon nije dopustio propisivanje duljih zastara rokova izvršenja prekršajnih sankcija u posebnom zakonu, a apsolutni rok zastare nije dvostruk, već je izražen

---

*Zastara izvršenja prekršajnopравnih sankcija, tijekom i prekid zastare*

Članak 14.

(1) Izvršenje izrečene ili primjenjene prekršajnopравne sankcija ne može započeti zbog zastare kad protekne dvije godine od dana pravomoćnosti odluke o prekršaju kojom je sankcija izrečena ili primijenjena.

(2) Zastara izvršenja kazne i primjena drugih prekršajnopравnih sankcija počinje teći od dana pravomoćnosti odluke kojom je kazna izrečena ili određena primjena drugih prekršajnopравnih sankcija. Ako se radi o kazni iz opozvane uvjetne osude, zastara počinje teći od dana pravomoćnosti odluke o opozivu.

(3) Zastara izvršenja ne teče za vrijeme za koje se prema zakonu izvršenje kazne ili primjena druge prekršajnopравne sankcije ne može započeti ili nastaviti.

(4) Zastara izvršenja se prekida svakom radnjom nadležnog tijela poduzetoj radi izvršenja kazne ili primjene druge prekršajnopравne sankcije.

(5) Nakon svakog prekida zastara počinje ponovno teći.

(6) Zastara izvršenja kazne i primjena druge prekršajnopравne sankcije nastupa u svakom slučaju kada proteknu tri godine od dana pravomoćnosti odluke kojom je izrečena kazna ili primijenjena druga prekršajnopравna sankcija.

(7) Odredbe o zastari izvršenja prekršajnopравne sankcije primjenjuju se i na zastaru izvršenja stegovnih kazni koje sud izrekne tijekom postupka."

<sup>50</sup> Usp. članak 76. Zakona o prekršajima. Zakonodavac je iskoristio mogućnost duljih zastarnih rokova, i to od dvije ili tri godine (relativna zastara, apsolutna 4 godine) za neke vrste prekršaja, najčešće financijske prekršaje. Tako članak 250. Carinskog zakona (NN 78/99, 117/99, 73/00, 92/01, 47/03, 140/05, 138/06 i 60/08) predviđa relativnu zastaru od dvije godine. Zakon o autorskom i srodnim pravima (NN 167/03 i 117/07) u članku 193. predviđa relativnu zastaru od tri godine.

<sup>51</sup> O "grijehu" se može uvjetno govoriti jer je nastup zastare situacija u kojoj nije došlo do sudske odluke i zadovoljenja pravde zbog sporosti ili barem neprimjerene brzine postupanja suda zbog raznih razloga: lošeg vođenja postupka, nesposobnosti da se održi procesna disciplina, izvođenja nepotrebnih dokaza, opće nepripremljenosti suda za postupak...

u apsolutnoj duljini (tri godine). Prema sadašnjem stanju stvari, prekršajnopравни sustav (prekršajno pravosuđe i tijela izvršavanja sankcija) za svaki, pa i za najbanalniji prekršaj mogu građane imati “u tretmanu” punih sedam godina (četiri godine do nastupa apsolutne zastare za prekršajni progon + tri godine apsolutne zastare izvršenja prekršajne sankcije). Ako je riječ o prekršajima za koje je kao zastara pokretanja prekršajnog postupka predviđen rok od tri godine, građani su “u tretmanu” čak 9 godina! Usporedbe radi, Kazneni zakon u članku 19. za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna predviđa relativnu zastaru od tri godine. Štoviše, donedavno je (do izmjena i dopuna Kaznenog zakona iz 2006. godine) zastara od dvije godine bila propisana za djela s propisanom kaznom zatvora do godine dana ili novčanom kaznom. Svako zdravorazumsko stavljanje u razmjer takvog stanja s težinom velike većine prekršaja dovodi do zaključka o predugim zastarnim rokovima koji nisu u korelaciji s težinom najvećeg dijela prekršaja, posebice onih koji se zaista značajnije pojavljuju u praksi. Moguće je da će dio pravosuđa povećanje zastarnih rokova u Prekršajnom zakonu dočekati s dobrodošlicom, smatrajući da će im to omogućiti “ležernije” postupanje i manji broj zastara. Međutim, moguć je i sasvim drukčiji efekt. Naime, funkcioniranje se pravosuđa može nastaviti “na razini komoditeta” pa povećanje zastarnih rokova (koje će ujedno po prirodi stvari povećati broj “živih” predmeta) neće bitno utjecati na smanjenje opterećenja sudova te na dulju stazu ni do smanjenja broja zastara. Zapravo, za očekivati je da će sva druga poboljšanja koja nosi Prekršajni zakon više utjecati na efikasnost postupka nego samo povećanje zastarnih rokova.

### 3.3. Prekršajni nalog i naplata novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja

Najveći reformski potencijal u Prekršajnom zakonu ima uređenje prekršajnog naloga. Dobro iskustvo s prekršajnim nalogom iz Zakona o prekršajima, koje je dovelo do određenog smanjenja broja predmeta pred prekršajnim sudovima,<sup>52</sup> unatoč općem rastu broja prekršaja, navelo je zakonopisce da ovaj institut znatno prošire. Osnovna ideja prekršajnog naloga jest da se što veći broj predmeta riješi izvan suda. Štoviše, za lakše prekršaje, prekršajni je nalog obavezan i *de facto* predstavlja oblik transfera prvostupanijske nadležnosti sa sudova na upravna tijela, najčešće ona inspekcijska. Naime, jedna od glavnih zamjerki hrvatskom prekršajnom pravu kroz dugi niz godina bila je neracionalnost i neekonomičnost koja se manifestirala u tome da se i u bagatelnim predmetima, u kojima je zapriječena manja novčana kazna (negdje oko općeg minimuma) angažiraju nerazmjerno veliki državni resursi. Primjerice, čak i u bagatelnim predmetima, poput pogrešnog parkiranja ili vožnje u tramvaju bez plaćene karte, po-

<sup>52</sup> Vidjeti statističke pokazatelje iz IZVJEŠTAJA 2006.

stupak je bio iznimno skup, uz potencijalni angažman čak četiri suca i brojnog administrativnog osoblja.<sup>53</sup>

Novo uređenje prekršajnog naloga polazi od toga da je riječ o implicitno konsenzualnoj formi rješavanja prekršajnog spora. Uz to, otklonjene su neke nedorečenosti te uvedene odredbe koje olakšavaju i motiviraju i nadležno tijelo i počinitelja prekršaja da se spor riješi prekršajnim nalogom. Prekršajni se nalog može izdati i prije i nakon pokretanja prekršajnog postupka i to samo protiv punoljetnog počinitelja prekršaja. Otklonjena su i ograničenja u primjeni sankcija prekršajnim nalogom te izdavatelj prekršajnog naloga njime može izreći sve sankcije i druge mjere predviđene Zakonom, osim kazne zatvora (članak 228. Prekršajnog zakona).

Vjerojatno najdalekosežnija novost koju donosi Prekršajni zakon jest obavezni prekršajni nalog. Riječ je o procesnoj formi u kojoj ovlašteni tužitelj kod prekršaja kod kojih je propisana samo novčana kazna do 2.000,00 kuna za fizičku osobu, do 5.000,00 za fizičku osobu-obrtnika i osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost, do 10.000,00 za pravnu i 5.000,00 kuna za odgovornu osobu, **mora** izdati prekršajni nalog (članak 239. stavak 1.). Ako to ne učini i podnese optužni prijedlog, takav će se optužni prijedlog odbaciti. Obavezni se prekršajni nalog može koristiti i kod prekršaja kod kojih je propisana viša kazna ako je moguće za taj prekršaj izreći opomenu ili novčanu kaznu do iznosa predviđenih za obavezni prekršajni nalog, ako se u prekršajnom nalogu tužitelj ograniči na kaznu predviđenu za obavezni prekršajni nalog. U takvom slučaju tužitelj nema izbor između "običnog" i "obaveznog" prekršajnog naloga, već, ako smatra da je navedena kazna dovoljna, izriče obavezni prekršajni nalog. Ne ulazeći u detalje obaveznog prekršajnog naloga, treba istaknuti da on *de facto* prvostupanjsko odlučivanje stavlja u ruke upravnih tijela ili drugih ovlaštenih tužitelja, a da o jedinom pravnom lijeku, prigovoru, odlučuje prekršajni sud (sudac prekršajnog suda) koji ispituje i činjenične i pravne aspekte prekršajnog naloga i svojom presudom donosi konačnu odluku. Pritom, nema ukidanja predmeta i vraćanja na ponovno odlučivanje, a ni žalbe na tu presudu koja odmah postaje pravomoćna. Ovime je prema načelu razmjernosti uspostavljena korelacija društvenog značaja prekršaja izražena kroz zapriječenu i izrečenu kaznu i resursa (sudaca i drugog osoblja, vremena, novčanih i drugih sredstava) koje država angažira na njegovo sankcioniranje.

---

<sup>53</sup> Primjerice, kod pogrešnog parkiranja, uobičajena shema postupanja obuhvaćala je nekoliko razina postupanja. Najprije je prekršaj otkrilo nadležno tijelo (policija) i obradilo ga, najčešće izdajući prekršajni nalog. Nakon prigovora koji se podnosi samoj policiji, predmet odlazi na prekršajni sud. Tu ga prihvaća i obrađuje administracija suda. U prvom stupnju, uz angažman jednog suca, zapisničara i administrativnih službi i moguće sudjelovanje svjedoka, odlučuje prekršajni sud. Nakon toga, okrivljenik ima pravo na žalbu koja se podnosi prekršajnom sudu. On predmet dostavlja Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske. Tamo ga prihvaća i obrađuje administracija i o žalbi odlučuju tri suca toga suda. Dakle, riječ je o iznimno i nerazmjerno skupom mehanizmu odlučivanja o prekršajima koji bi bio neprimjeren i za teža djela od ovih bagatelnih koja su navedena kao drastični primjer neracionalnosti.



Još lapidarnija forma sankcioniranja prekršaja je naplata novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja ako je za odnosni prekršaj zapriječena novčana kazna do 1.000,00 kuna za fizičku i odgovornu osobu u pravnoj osobi ili 10.000,00 kuna za pravnu osobu i s njom izjednačene subjekte (članak 245. Prekršajnog zakona). Ako se kazna plati na mjestu prekršaja, o tome se izdaje potvrda i ne vodi se prekršajni postupak te se prekršaj ne unosi u prekršajnu evidenciju. Dodatno, policija je dobila ovlast da kod takvih prekršaja fizičkim osobama, ako je prekršaj osobito lake naravi te da nije riječ o recidivizmu, počinitelju izrekne pisanu ili usmenu opomenu. U odnosu na ZOP, naplata na mjestu počinjenja prekršaja je ponešto drukčije uređena, a unutar radne grupe se tražila forma koja bi zadovoljila efikasnost ali i spriječila moguće zloporabe službenih osoba koje su u prilici neposredno naplaćivati kaznu.

### 3.4. Sustav pravnih lijekova

U obrazloženju Prekršajnog zakona ističe se kako je upravo sustav pravnih lijekova bio najlošiji dio ZOP-a. Osim brojnih praktičnih i nomotehničkih problema koje ističe obrazloženje u odnosu na uređenje žalbe,<sup>54</sup> postoji i konceptijski problem proizašao iz "preharmonizacije" s kaznenim postupkom. Naime, ZOP je cijeli žalbeni režim praktički prepisao iz Zakona o kaznenom postupku što je, i ovdje, dovelo do potpunog nerazmjera formi (kompliciranost, skupoća, neefikasnost) i društvenog značaja velikog broja prekršaja. Najvažnija novost uređenja žalbenog režima, s potencijalno velikim učinkom na efikasnost postupka, sadržana je u članku 202. Prekršajnog zakona koji na novi, drukčiji način postavlja granice ispitivanja prvostupanjske presude. Naime, Visoki prekršajni sud sada ispituje presudu samo u onom dijelu u kojem se presuda pobija žalbom

<sup>54</sup> "Sustav pravnih lijekova prema ZOP/02 je normativno najlošiji dio tog Zakona. Odredba članka 87. ZOP/02 je imala ambicija cijelovito urediti sustav redovitih pravnih lijekova a zapravo je unijela potpuni pravni nered i velike pogreške u tom sustavu.

– prije svega odredbom se odluke protiv kojih je dopuštena ili nije dopuštena žalba dijele na: 1. rješenje o prekršaju i 2. odluke koje se donose u prekršajnom postupku radi priprema ili vođenja postupka. Pritom se određuje da je protiv prvostupanjskog rješenja o prekršaju uvijek dopuštena žalba, a protiv odluke koja se donosi radi priprema ili vođenja postupka žalba nije dopuštena, osim ako je tim Zakonom određeno drukčije. Takvom podjelom izvan sustava su ostale sve odluke (rješenja) koja se donose prije pokretanja postupka, tijekom trajanja prekršajnog postupka ili nakon njegova dovršetka a u vezi su s prekršajnim postupkom, koje nisu ni rješenje o prekršaju ni rješenje radi priprema ili vođenja postupka, primjerice: rješenje o odbačaju žalbe protiv rješenja o prekršaju. Stoga se i dogodilo da ZOP/02 ne propisuje pravo žalbe protiv: rješenja kojim se odbacuje žalba protiv rješenja o prekršaju (članak 213.), rješenja kojim se odbacuje zahtjev za obnovu prekršajnog postupka (članak 229.), rješenja kojim se dopušta ili odbija zahtjev za obnovu prekršajnog postupka (članak 230.), rješenja kojim se odbacuje zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne (članak 234.), rješenja iz članka 248., rješenja iz članka 255., a evidentno je da se radi o odlukama protiv kojih bi svakako trebalo postojati pravo žalbe." (str. 112). Uz to, ističe se nepostojanje žalbe na rješenje o odbacivanju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, loše uređenje žalbe u postupku protiv maloljetnika (samo se državni odvjetnik može žaliti na štetu okrivljenika), neoboriva presumpcija o odricanju od prava na žalbu u slučaju kad okrivljenik plati kaznu i dr.

i to iz osnova i razloga koje žalitelj navodi u žalbi. Po službenoj dužnosti sud ispituje samo postoje li povrede prekršajnog materijalnog prava i je li nastupila zastara. Dakle, otpalo je ispitivanje po službenoj dužnosti procesnih povreda. Ovakvo uređenje jača akuzatorno načelo ali i načelo ekonomičnosti. Uz navedeno, otklonjeni su i brojni nedostaci žalbenog režima od kojih neki imaju i suštinski značaj. Posebno, treba upozoriti na znatno kvalitetnije uređenje tzv. interlokutornih žalbi. Režim žalbe na rješenja i naredbe tijekom postupka učinjen je jasnijim, konzistentnijim, na način koji postupak čini bržim i efikasnijim.

Što se izvanrednih pravnih lijekova tiče, i tu je došlo do redukcija formi. Prvo, Prekršajni zakon više ne poznaje zahtjev za izvanredno preispitivanje odluke u prekršajnom postupku. Polazeći od načela razmjernosti, zakonopisac je smatrao da se od mogućih povreda zakona postavlja dovoljna zaštita u žalbenom postupku te eventualnim zahtjevom za zaštitu zakonitosti. Druga velika novost u režimu izvanrednih pravnih lijekova je uvođenje cenzusa za korištenje zahtjeva za izvanredno ublažavanje kazne. Taj izvanredni pravni lijek, u cijelosti dizajniran po uzoru na Zakon o kaznenom postupku, prema ZOP-u se mogao koristiti u svim slučajevima u kojima je okrivljeniku izrečena kazna. Prekršajni zakon dopušta korištenje toga pravnog lijeka samo ako je pravomoćnom presudom izrečena kazna zatvora ili novčana kazna u iznosu većem od 10.000,00 kuna za fizičku osobu, 30.000,00 kuna za fizičku osobu-obrtnika ili osobu koja obavlja samostalnu djelatnost te kazna veća od 50.000,00 kuna za pravnu osobu. Jasno, razlog redukcije mogućnosti korištenja ovog pravnog lijeka i ovdje nalazimo u razmjernosti.

### **3.5. Nove odredbe o subjektima, tijeku postupka i ostale važnije promjene**

Pisci Prekršajnog zakona, smatrajući da je uređenje položaja subjekata postupka u ZOP-u jedan od najlošijih dijelova toga Zakona, stavili su si u zadaću i ostvarili (Glava XIV., članci 108–116.):

*“– jasno i normativno na pregledan način odrediti tko su stranke i drugi sudionici u postupku,*

*– nužno odrediti zakonski novi primjereniji naziv ovlaštenika za prekršajni progon i novi primjereniji naziv optužnog akta kojim se pokreće prekršajni postupak, sve to primjereno sudskom postupku,*

*– sve ovlaštenike za prekršajni progon načelno staviti u jednak pravni položaj,*

*– odrediti pravila tzv. konkurencije ovlaštenika za prekršajni progon,*

*– redefinirati, prekršajnom postupku primjereno, institut tzv. supsidijarnog tužitelja.”<sup>55</sup>*

---

<sup>55</sup> Obrazloženje Prekršajnog zakona, str. 106.

Najvažnija novost u odnosu na subjekte postupka je redefinicija položaja državnog odvjetnika kao Ustavom određenog tijela čija je primarna dužnost progon kažnjivih djela (članak 124. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske). Sličnu odrednicu sadržava i članak 15. Zakona o državnom odvjetništvu.<sup>56</sup> Međutim, i ovdje je normativnu razinu trebalo uskladiti sa stvarnošću. Naime, iako s ovako definiranom zadaćom te izričitom odredbom ZOP-a (članak 109.) o primarnosti državnog odvjetnika kao tužitelja u prekršajnom postupku, u praksi se državni odvjetnik gotovo i ne javlja kao ovlašteni tužitelj. Upravo zato, nedostajale su jasne odredbe o hijerarhiji ovlaštenih tužitelja (državni odvjetnik, upravno tijelo, pravna osoba s javnim ovlastima, oštećenik) i načinu rješavanja konkurencije njihovih nadležnosti. Isto tako, napušten je koncept oštećenika kao tužitelja koji je ZOP "prepisao" iz Zakona o kaznenom postupku i položaj oštećenika kao ovlaštenog tužitelja riješen je u okviru normi kojima se uređuje konkurencija tužitelja (članak 109. st. 2.–6. Prekršajnog zakona).<sup>57</sup> Nadalje, promjena naziva optužnog akta od "zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka" u "optužni prijedlog" nije samo terminološke naravi, već sadržajem i novim nazivom govori u prilog daljnjoj judicijalizaciji postupka na načelima akuzatornosti.

Prekršajni zakon donio je važne novosti i na strani okrivljenika. Za razliku od članka 105. ZOP, koji je poznao dvije osnovne kategorije okrivljenika: fizičku i pravnu osobu (na čijoj je strani i odgovorna osoba u pravnoj osobi), novi zakon uvodi u članku 114. stavku 1. još dvije nove kategorije okrivljenika: 1. fizičku osobu obrtnika i osobu koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću te 2. subjekte izjednačene s pravnom osobom. Takvom, novom kategorizacijom okrivljenika (fizička osoba, fizička osoba obrtnik i osoba koja obavlja drugu

<sup>56</sup> NN 51/01, 58/06 – Odluka Ustavnog suda RH, 16/07 i 20/07 ispr.

<sup>57</sup> Članak 109. (Ovlašteni tužitelj) st. 2.–6. glase:

"(2) Ako je dva ili više ovlaštenih tužitelja podnijelo optužni prijedlog protiv istog okrivljenika i za isti prekršaj prije nego je zakazana glavna rasprava ili okrivljenik pozvan na ispitivanje, a jedan od podnositelja je državni odvjetnik, postupak će se voditi po zahtjevu državnog odvjetnika.

(3) Ako su optužne prijedloge protiv istog okrivljenika i za isti prekršaj u roku iz stavka 2. ovoga članka podnijeli ovlašteni tužitelji tijelo državne uprave odnosno pravna osoba s javnim ovlastima i oštećenik, postupak će se voditi temeljem optužnog prijedloga tijela državne uprave odnosno pravne osobe s javnim ovlastima.

(4) Ako je istim prekršajem okrivljenika više oštećeno osoba i samo je neka ili su sve u roku iz stavka 1. ovoga članka podnijele protiv tog okrivljenika optužni prijedlog, postupak će se spojiti po svim podnesenim optužnim prijedlozima i provesti jedinstven postupak i donijeti jedna presuda.

(5) Ako tijekom postupka tužitelj temeljem čijeg se optužnog prijedloga vodi postupak odustane od optužnog prijedloga, postupak će se nastaviti na temelju već podnesenog optužnog prijedloga drugog ovlaštenog tužitelja, prema pravilima stavaka 2. do 4. ovoga članka. Ako u ovom slučaju drugi ovlašteni tužitelj nije već bio, u smislu stavaka 2. do 4. ovoga članka, podnio optužni prijedlog, samo je državni odvjetnik ovlašten preuzeti prekršajni progon ili podnijeti novi optužni prijedlog protiv istog okrivljenika i za isti prekršaj.

(6) Ako je optužni prijedlog podnijelo više ovlaštenih tužitelja, sud neće postupati po onim optužnim prijedlozima po kojima sukladno ovome članku ne vodi postupak. Te će optužne prijedloge po pravomoćnosti odluke o prekršaju rješenjem odbaciti. Protiv tog rješenja nije dopuštena žalba."

samostalnu djelatnost, pravna osoba, odgovorna osoba u pravnoj osobi i s pravnom osobom izjednačeni subjekti) riješeni su na dobar način i neki suštinski i nomotehnički problemi. Kao prvo, prepoznato je da određene kategorije osoba (obrtnici, osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost) obavljajući djelatnost u pravnom sustavu djeluju na drukčiji način od "obične" fizičke osobe. Priroda njihove djelatnosti dovodi do specifičnih ugrožavanja javnog poretka koji se ne mogu ni sadržajem, ni posljedicama, ni stupnjem odgovornosti izjednačiti s "običnom" fizičkom osobom. Zato je u Prekršajnom zakonu, osim posebnog kategoriziranja te vrste okrivljenika, predviđen posebni kazneni okvir (rasponi novčanih kazni) za obrtnike i osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost za prekršaje u obavljanju djelatnosti. Taj je okvir postavljen više od okvira za fizičke osobe a niže od okvira za pravne osobe (vidjeti članak 33. Prekršajnog zakona). Isto tako, u posebnim zakonima, počela je aplikacija diferencirane odgovornosti "običnih" fizičkih osoba i odgovornosti osoba koje obavljaju obrt ili drugu samostalnu djelatnost. Ako kazneni okvir u posebnom zakonu nije diferenciran, te se osobe kažnjavaju kao "obične" fizičke osobe. "S pravnom osobom izjednačeni subjekti" entiteti su koji nemaju pravnu osobnost ali nastupaju u pravnom prometu i mogu biti nositelji prava i obveza pa imati i deliktnu sposobnost (primjerice, skup stanara, udruga bez pravne osobnosti i sl.). Obje inovacije slijede duh vremena i otklanjaju praznine ili nejasnoće koje su postojale prije donošenja novog Prekršajnog zakona.

Važne su novosti Prekršajnog zakona u smjeru ubrzanja i povećanja efikasnosti postupka učinjene kada je riječ o branitelju. Okrivljenik beziznimno ima pravo na branitelja (članak 172. stavak 1., 158. stavak 6., 172. stavak 2., 172. stavak 3.), uključivši i slučajeve obavezne obrane. Međutim, napuštena su rješenja "prepisana" iz Zakona o kaznenom postupku, pa je volji okrivljenika ostavljeno da odluči u kraćim rokovima i bez otezanja postupka želi li pomoć branitelja. Time se podiže zahtjev za poštovanjem procesne discipline i sprječava opstrukcija postupka koja je široko primjenjivana u praksi. Prekršajni zakon ne obvezuje sud da odlaže raspravu ili ispitivanje okrivljenika ako je branitelj uredno pozvan, (članak 167. stavak 3.) ili se uredno upozoreni uhićeni okrivljenik nije izjasnio da želi branitelja ili ovaj nije došao u roku do dva sata (članak 172. stavak 2.) Štoviše, rasprava se može održati i bez uredno pozvanog okrivljenika a i drugih osoba, a omogućeno je i pisano iznošenje obrane (vidjeti članak 128.). Međutim, i Prekršajni zakon poznaje obaveznu obranu u slučaju da je okrivljenik nijem ili gluh (članak 172. stavak 3.).

Važne su novosti učinjene i u sustavu mjera opreza (članci 130.–137.), za državanja i jamstva u posebnim slučajevima. Mjere se opreza mogu primijeniti za prekršaje propisane zakonom i to tek nakon podnesenog optužnog prijedloga (osim iznimno, kada to prije započinjanja postupka na 8 dana mogu učiniti policija i inspekcijaska tijela) radi osiguranja nazočnosti okrivljenika, iteracijske opasnosti i koluzijske opasnosti. Uvedene su tri nove mjere opreza (zabrana posjećivanja određenog mjesta ili područja, zabrana približavanja određenoj osobi i

zabrana uspostavljanja ili održavanja veze s određenom osobom).<sup>58</sup> S obzirom na to da je riječ o mjerama koje ograničavaju prava i slobode građana, uređeni su mehanizmi nadzora i preispitivanja mjera te preciznije određen njihov sadržaj u odnosu na ZOP.

Praksa je pokazala i velike slabosti ZOP-a u slučajevima vođenja postupka i izvršenja prekršajnih sankcija protiv osoba koje nemaju prebivalište ili boravište u Hrvatskoj. ZOP je bio napustio koncept “izvršnosti prije pravomoćnosti” rješenja o prekršaju, no nije pronašao drugi put da osigura primjenu prekršajnog prava. Članak 136. Prekršajnog zakona našao je novi modus, polaganje jamstva koje osigurava izvršenje moguće prekršajne sankcije, naknadu troškova i štete. Ako okrivljenik ne položi jamstvo, protiv njega se i mimo općih uvjeta može odrediti zadržavanje. Bit će zanimljivo vidjeti hoće li ova inovacija dati rezultat koji se očekuje: izbjegavanje opstrukcije stranaca i osoba bez prebivališta i boravišta u Hrvatskoj i ispunjenje svrhe prekršajnog postupka.

Od ostalih novina Prekršajnog zakona koje mogu pozitivno utjecati na efikasnost postupka, valja izdvojiti:<sup>59</sup>

- liberalizaciju režima dostave (članci 145.–150.);
- fleksibilne odredbe o izvidima uz priznanje dokazne vrijednosti zapisnika o izvidima ako su isti sačinjeni prema Zakonu o općem upravnom postupku ili posebnim propisima o nadzoru te s mogućnošću ispitivanja osoba u svojstvu osumnjičenika i svjedoka (članak 158.);
- približavanje postupka prema maloljetnicima onome koji se vodi protiv punoljetnih ispuštanjem onih elemenata koji nisu racionalno doprinosili zaštiti osobe maloljetnika ali su dovodili do odugovlačenja postupka (članci 223.–227.);

<sup>58</sup> Sustav mjera opreza sada, prema članku 130. stavku 2., uz ograničenje iz stavka 3. izgleda kako slijedi:

“(2) Mjere opreza su:

1. zabrana napuštanja boravišta, bez dozvole suda,
2. zabrana posjećivanja određenog mjesta ili područja,
3. zabrana približavanja određenoj osobi i zabrana uspostavljanja ili održavanja veze s određenom osobom,
4. zabrana poduzimanja određene poslovne aktivnosti,
5. privremeno oduzimanje putne i druge isprave za prijelaz državne granice, sa zabranom,
6. privremeno oduzimanje vozačke dozvole za upravljanje vozilom ili dozvole za upravljanje plovilom, zrakoplovom ili drugim prijevoznim sredstvom,
7. privremeno oduzimanje motornog vozila za prekršaje za koje to predviđi Zakon o sigurnosti prometa na cestama.

(3) Mjerama opreza ne može se ograničiti pravo okrivljenika na vlastiti stan, te pravo na nesmetane veze s ukućanima, bračnim, izvanbračnim ili bivšim bračnim drugom, djecom svakog od njih, roditeljima, posvojenikom, posvojiteljem i osobom s kojom ima zajedničku djecu, osim ako se postupak vodi zbog prekršaja povezanih s nasiljem u obitelji”.

<sup>59</sup> Zbog ograničenog prostora i namjene ovoga rada, navedene se novote samo spominju bez detaljnijeg obrazlaganja.

- mogućnost vođenja žurnog postupka, pri čemu se ne provodi glavna rasprava (članci 221. i 222.); te
- brojna nomotehnička poboljšanja u odnosu na ZOP.

#### **4. ZAKLJUČNO O REFORMSKOM POTENCIJALU PREKRŠAJNOG ZAKONA**

Novi Prekršajni zakon jedan je od rijetkih, ako ne i jedini s područja pravosuđa (od dosad donesenih) koji ima jasan i nedvojbjen reformski potencijal i u kojemu se ne rade kompromisi s partikularnim interesima. Naime, od reforme pravosuđa, pa i prekršajnog, očekuje se povećanje efikasnosti, racionalnost (smanjivanje troškova funkcioniranja), ubrzanje postupanja i bolja zaštita individualnih i društvenih vrijednosti. Kako je u ovome radu pokazano, Prekršajni je zakon donio brojna rješenja koja bi nesumnjivo morala doprinijeti ubrzanju postupka i njegovoj racionalizaciji. Za očekivati je znatan pad broja prekršaja pred sudovima (rasterećenje) te kroz izvjesno vrijeme i puno manji broj zastara. Ipak, optimizam koji pobuđuje ovaj Zakon, mora biti popraćen dozom opreza. Naime, sam Prekršajni zakon na normativnoj razini, jest vrlo važan element za ocjenu uspjeha ili neuspjeha reforme prekršajnog sustava. Ali, uz sam Zakon, na sudbinu prekršajnog sustava *in concreto* utječe još mnoštvo faktora od kojih bih osobno izdvojio dva. Prvi je ljudski faktor. Naime, nužno se postavlja pitanje hoće li predmetima preopterećeni suci imati snage i motivacije svladati Prekršajni zakon i njegove odredbe pretočiti u praksu sukladno intencijama zakonodavca. Načelno, u normalnim uvjetima, o tome ne bi smjelo biti sumnje. Međutim, u kaotičnim prilikama hrvatskog pravosuđa, u kojima se stalno traži i ne pronalazi reforma, iz različitih razloga, od političkih do onih osobne razine, pitanje je hoće li se to zaista dogoditi i hoće li reformski potencijal Prekršajnog zakona biti do kraja iskorišten. Prvi je loš znak činjenica da je Prekršajni zakon stupio na snagu 1. siječnja 2008. godine, kao zakon s mnoštvom novih odredbi, nekih čak i radikalno drukčijih od onih koje su suci primjenjivali do 1. siječnja 2008. Suprotno razumnim očekivanjima, do stupanja na snagu Prekršajnog zakona nije provedena sustavna edukacija sudaca i upravnih službenika koji odlučuju o prekršajima i danas se slobodno može reći da je prekršajnopравни sustav u reformu ušao nepripremljen. Druga razina problema je općepolitičke naravi i vezana je za potpuno nejasne pravce i ciljeve opće reforme pravosuđa, uključivši i prekršajnopравни sustav. Naime, pravci i metode reforme pravosuđa određuju se prigodno, ne provode se i brzo mijenjaju pa je teško predvidjeti kako će se to odraziti na primjenu novog Prekršajnog zakona, upravo je prekršajni sustav bio "žrtva" nedomišljenog, započetog i prekinutog projekta spajanja prekršajnih sudova s općinskim sudovima. Takvi pravno-socijalni eksperimenti zasigurno nisu okružje u kojemu se može lako i uspješno provesti reforma prekršajnog sustava pa se samo možemo nadati da će budući pravci toliko očekivane reforme pravosuđa biti raci-

onalni i na korist stvarnim reformama a ne dnevnopolitičkim efektima. Ipak, opći osjećaj, pa i u pravosuđu, da stanje ne smije ostati kakvo je do sada bilo te višekratno iskazana motivacija sudaca prekršajnih sudova<sup>60</sup> da doprinesu promjenama u sustavu, otvaraju vrata optimizmu.

---

<sup>60</sup> Vidjeti rasprave na Godišnjim savjetovanjima Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu u Opatiji posljednjih nekoliko godina.