

A. Garačić • S. Gluščić • I. Josipović • Z. Kaleb • D. Kos • R. Marijan
M. Mrčela • D. Novosel • B. Pavišić • Š. Pavlović • L. Petö Kujundžić
M. Rašo • M. Svedrović

Novine u kaznenom zakonodavstvu - 2009.



Inženjerski biro d.d. 57 godina tradicije

PREKRŠAJNI ZAKON I NJEGOV REFORMSKI POTENCIJAL U PRAKSI

Prekršajni zakon koji je na snazi nešto manje od godinu i pol dana ispunio je jednu od najvažnijih reformskih zadaća: znatno je smanjen broj predmeta pred prekršajnim sudovima te je povećana efikasnost prekršajnog postupka. Glavno sredstvo kojim je Prekršajni zakon ostvario takav rezultat je obavezni prekršajni nalog. Pojednostavljena forma postupanja u slučaju lakih prekršaja dovela je do redukcije broja sudskih postupaka. No, efikasnosti postupka pridonijele su i druge novine, od kojih treba izdvojiti one u žalbenom postupku te niz rješenja, poput originalnih odredaba o izuzeću, kojima je ojačana procesna disciplina stranaka i izbjegnuta mogućnost zlouporaba pojedinih procesnih instituta. Istina, upravo je institut obaveznog prekršajnog naloga meta brojnih osporavanja pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske i bit će zanimljivo vidjeti hoće li Ustavni sud slijediti logiku predlagatelja ispitivanja ustavnosti odredaba o obaveznom prekršajnom nalogu. O odluci Ustavnoga suda Republike Hrvatske zasigurno će ovisiti daljnji razvoj prekršajnog prava u Hrvatskoj. Iako se može reći da je Prekršajni zakon pokazao i dokazao reformski potencijal, možda više nego ijedan drugi zakon iz područja pravosuđa, ima novih inicijativa i prijedloga koji bi mogli još više podići efikasnost postupka.

1. PREKRŠAJNI ZAKON KAO REFORMSKI ISKORAK

Zakon o prekršajima¹ iz 2002., preteča sadašnjeg Prekršajnog zakona² koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008. godine, unatoč dobrim conceptualnim polazištima i više dobrih rješenja, nije ispunio očekivanja. Njegova iznimna nomotehnička nesavršenost rezultat je vrlo neobičnog načina pripremanja koji je doveo do potpuno suprotnih rezultata od očekivanih. Umjesto da Zakon o prekršajima dovede do smanjenja broja predmeta i efikasnijeg postupka, broj predmeta je i dalje rastao, uz brojne pravne probleme u praksi, koji su pro-

* Ivo Josipović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

** Marko Rašo, sudac Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske i zamjenik predsjednika VPS.

¹ Zakon o prekršajima, Narodne novine, br. 88/02, 122/02, 187/03, 105/04 i 127/04, dalje: ZOP.

² Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/07, stupio na snagu 1. siječnja 2008.

izlazili upravo iz loših i nedomišljenih nomotehničkih rješenja.³ O neuspjehu Zakona o prekršajima i tadašnjem konceptu reforme pravosuđa koja je do racionalizacije pravosudne mreže pokušala doći spajanjem prekršajnih i općinskih sudova⁴ ponajbolje govore brojevi o nastavku rasta broja predmeta pred

³ Iako je Zakon o prekršajima bio jedan od onih koji su se najdulje pripremali, 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 i 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 dobrima u praksi i koja novi Prekršajni zakon dalje razvija, Konačni prijedlog Zakona sadržavao je niz problematičnih rješenja i nedorečenosti. Zakonski "polufabrikat", očito pripremljen od osoba koje naprosto nisu vične pisanju propisa, morao je proći tri čitanja a podnesena su za tu vrst 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 u Ministarstvu pravosuđa potkraj 2004. godine osnovana radna grupa koja je početno imala zadaću izraditi izmjene i dopune Zakona o prekršajima, no ubrzo se od toga odustalo te je odlučeno da se piše potpuno novi zakon. Usp. Josipović, I., Novi Prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak, uvodni tekst za Josipović, I. - Rašo, M., Prekršajni zakon, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 3. i dalje.

⁴ 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 navedeno je kao srednjoročni cilj u Strategiji. Od spajanja općinskih i prekršajnih sudova kasnije se odustalo te se pristupilo spajanju istovrsnih sudova (općinski s općinskim, prekršajni s prekršajnim). Projekt racionalizacije mreže sudova i u 2009. godini tek je na početku realizacije. Pravnu osnovu za spajanje općinskih i prekršajnih sudova dao je Zakon o sudovima (Narodne novine, br. 150/05, 16/07 i 113/08) u svojim prijelaznim i završnim odredbama davši ministru pravosuđa ovlast da po pribavljenom mišljenju Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske donese odluku o spajanju. Kao prvo, ovakvo određenje suprotno je članku 118. stava. 3 Ustava Republike Hrvatske koji traži da se ustanovljenje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova te postupak pred njima urede 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 tabli na vratima sudova. Koncept spajanja je očito bio pogrešan i pilot-projekt spajanja naprosto je odumro. Neuspjeh spajanja općinskih i prekršajnih sudova konstatiran je i u 2007 Progress Report, Brussels, 6.11.2007, SEC(2007) 1431, 4.23. Chapter 23. "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. Inače, u okviru Strategije reforme pravosuđa u Republici Hrvatskoj odlukom ministrice pravosuđa Klasa: 700-01/06-01/601, Ur. Broj: 514-06-01-06-1 od 18. travnja 2006. godine, a na temelju odredbe članka 154. stavka 1. i 3. Zakona o sudovima osam prekršajnih sudova bilo je spojeno s osam općinskih sudova istog mjesta sjedišta

prekršajnim sudovima i Visokim prekršajnim sudom te rast broja predmeta koji su završili zastarom. Na hrvatskom putu u Europsku uniju, rad i organizacija pravosuđa često su se isticali kao problem koji treba riješiti.⁵

Dramatično stanje u prekršajnopravnom sustavu najbolje ilustrira priljev predmeta u prekršajne sudove i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske:⁶

Tabela 1.: Priliv predmeta na prekršajnim sudovima u razdoblju 1999.-2007.

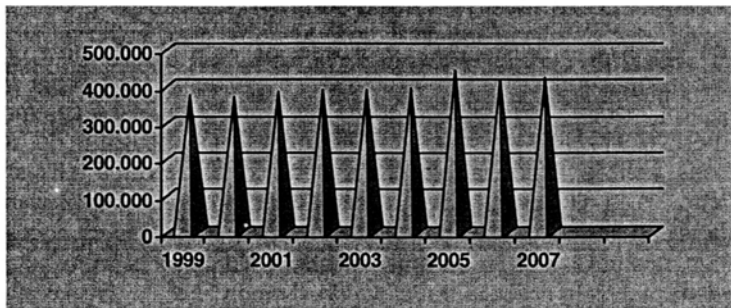
GODINA	ZAPRIMLJENO NOVIH PREDMETA:	POVEĆANJE %:
1999.	373.250	
2000.	368.752	-1,21
2001.	382.717	+3,79
2002.	386.782	+1,06
2003.	389.862	+0,80
2004.	392.942	+0,79
2005.	444.236	+13,05
2006.	419.258	-5,62
2007.	423.098	+0,92

suda, i to: Prekršajni sud u Benkovcu s Općinskim sudom u Benkovcu, Prekršajni sud u Buzetu s Općinskim sudom u Buzetu, Prekršajni sud u Čabru s Općinskim sudom u Čabru, Prekršajni sud u Iloku s Općinskim sudom u Iloku, Prekršajni sud u Makarskoj s Općinskim sudom u Makarskoj, Prekršajni sud u Otočcu s Općinskim sudom u Otočcu, Prekršajni sud u Pakracu s Općinskim sudom u Pakracu i Prekršajni sud u Pregradi s Općinskim sudom u Pregradi. Prema gore navedenoj Odluci, sudovi nastali ovim spajanjem smatrali su se općinskim sudovima šire nadležnosti i nosili naziv Općinskih sudova s početkom rada od 15. svibnja 2006. godine. Međutim, ovi su sudovi kasnije odlukom ministricе pravosuđa Klasa: 400-01/08-01/384, Urbroj: 514-09-01-02/1-08-3 od 23. prosinca 2008. godine razdvojeni počevši od 1. siječnja 2009. godine.

⁵ 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.).

⁶ Izvor podataka za Tabelu I. i II. te Grafikon I. i II.: Godišnja izvješća o radu VPSRH i prekršajnih sudova za 1999. do 2007. godinu.

Grafikon 1.: Priljev predmeta u prekršajnim sudovima od 1999. godine do 2007. godine:

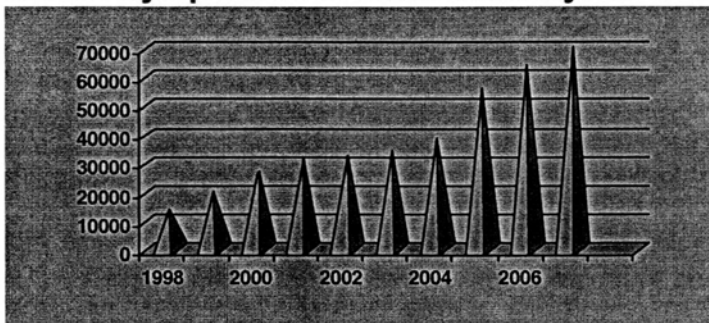


Na Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske stanje je još dramatičnije. Naime, uz velik broj novoprimitljenih predmeta i rast zaostataka te kadrovske nepopunjenosti, zbog činjenice da predmeti po žalbi dolaze neposredno pred nastup apsolutne zastare, broj predmeta koji su odlazili u zastaru pred Visokim prekršajnim sudom je zastrašujuć.

Tabela 2.: Priljev predmeta na VPSRH u razdoblju 1998. - 2007.

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	3,9
2003.	34.491	5,74
2004.	39.002	13,08
2005.	55.921	30,25
2006.	64.156	12,84
2007.	70.097	8,5

Grafikon 2.: Priljev predmeta na VPSRH u razdoblju 1998.-2007.



2. STRATEŠKI CILJEVI PREKRŠAJNOG ZAKONA I NAČIN NJIHOVA OSTVARENJA: ODLUČNA ULOGA OBAVEZNOG PREKRŠAJNOG NALOGA

Činjenica da je Zakon o prekršajima uzrokovao još veću neefikasnost prekršajnog sustava, generirajući ne samo "statističke" probleme (rast broja predmeta, velik broj zastara) koji su bili problem pri procjeni hrvatske spremnosti za ulazak u EU već i ozbiljne društvene i političke probleme, dovela je do izrade novog zakona koji je imao za glavni, strateški cilj povećanje efikasnosti sustava. Očito, to je bilo moguće samo racionalizacijom formi i uvažavanjem činjenice da je "preharmonizacija" prekršajnog s kaznenim sustavom dovela do kompliciranog postupka koji je trajanjem i strogošću formi u nerazmjeru s dobrim dijelom prekršaja u pogledu njihova društvenog značaja, barem ako ga mjerimo visinom zapriječene kazne. Uz to, trebalo je otkloniti ogroman broj nomotehničkih slabosti koje su same po sebi ugrožavale efikasnost postupka. Na pojavnjoj razini ciljevi su bili:

1. smanjiti broj predmeta pred prekršajnim sudovima,
2. ubrzati i pojednostavniti postupak te
3. spriječiti masovno nastupanje zastara.

S obzirom da je Prekršajni zakon na snazi od 1. siječnja 2008. godine, može se ocijeniti je li postignut cilj smanjenja broja predmeta pred prekršajnim sudovima (na temelju statističkih podataka) i ocijeniti je li postupak pojednostavljen (analizom zakonom uređenih formi postupanja). Utvrditi je li Prekršajni zakon doveo do manjeg broja zastara za sada nije moguće na statističkoj razini jer za prekršaje počinjene nakon stupanja na snagu Prekršajnog zakona apsolutna zastara još nije mogla nastupiti. Ali, zasigurno, povećanje zastarnih rokova koje je učinjeno Prekršajnim zakonom po prirodi stvari mora dovesti do manjeg broja zastara.

3. PROCESNA RJEŠENJA U FUNKCIJI REFORME

3.1. Obavezni prekršajni nalog kao glavni reformski instrument

U radu će se zanemariti nova rješenja Prekršajnog zakona koja ne utječu značajnije na ostvarenje navedenih ciljeva reforme prekršajnog sustava, poput promjena u sustavu prekršajnih sankcija, promjena o subjektima prekršajnog postupka i sl.

Glavni instrument kojim se i u Zakonu o prekršajima i u Prekršajnom zakonu željelo smanjiti broj predmeta na prekršajnim sudovima bio je prekršajni nalog. Analiza primjene prekršajnog naloga prema Zakonu o prekršajima vrlo jasno pokazuje da je samo policija iskoristila prednosti koje je ponudio prekršajni nalog kao oblik "prikriivenog" konsenzualnog rješenja prekršajnog spora. Naime, od ovlaštenih podnositelja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka

prema Zakonu o prekršajima, policija je podnosila više od 99% od ukupno podnesenih prekršajnih naloga. Ostali ovlašteni podnositelji zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, posebice Državni inspektorat i različite inspekcije, prekršajni su nalog, iako je on bio osmišljen ponajprije za njih, koristili iznimno rijetko, u statistički beznačajnom broju predmeta. Prekršajni nalog koristili su i sami prekršajni sudovi, ali, s obzirom da je postupak pred sudom započeo, to nije značajno utjecalo na rasterećenje sudova.⁷ Upravo zbog činjenice da je Zakon o prekršajima prekršajnim nalogom otvorio mogućnost značajnog rasterećenja sudova, a da ga upravna tijela (osim policije) gotovo uopće nisu koristila, pisci Prekršajnog zakona su još više liberalizirali mogućnost donošenja prekršajnog naloga⁸, a za lakše prekršaje propisali su i institut obaveznog prekršajnog naloga. Uz to, liberalizirana je i naplata kazne na mjestu događaja, te je i to pridonijelo rasterećenju sudova i znatnom padu broja predmeta pred njima. Temeljna ideja prekršajnog naloga, obaveznog prekršajnog naloga i naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja jest svojevrsni konsenzualni oblik rješavanja prekršajnog spora i *de facto* prebacivanje odlučivanja o prekršaju na upravna tijela. Posebno kod obaveznog prekršajnog naloga vidljiv je i efekt racionalizacije i ekonomizacije postupka jer se otklanja prigovor kako u postupku odlučivanja i o najlakšim prekršajima (kako je to bilo prema Zakonu o prekršajima) dolazi do angažmana velikih resursa i velikih troškova. Primjerice, čak i u bagatelnim predmetima, poput pogrešnog parkiranja ili vožnje u tramvaju bez plaćene karte, postupak je bio iznimno skup, uz potencijalni angažman čak četiri suca i brojnog administrativnog osoblja.⁹ U novom uređe-

⁷ Detaljno o prekršajnom nalogu prema Zakonu o prekršajima vidjeti u Josipović, I., Rašo, M., *Prekršajni nalog u hrvatskom prekršajnom pravu: aspekti de lege lata i de lege ferenda u Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva 2006.*, Zbornik radova, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., pp. 1-20.

⁸ Daljnja liberalizacija uvjeta za izdavanje prekršajnog naloga vidljiva je u tome što više nema ograničenja u izricanju novčane kazne od strane ovlaštenog tužitelja u visini od najviše posebnom minimumu zapriječene kazne (članak 164. st. 2. Zakona o prekršajima iz 2002.). Članak 228. st. 3. i 4. Prekršajnog zakona ne propisuju takvo ograničenje. Uz to, moguće je izdavanje prekršajnog naloga i na temelju zapisnika o očevidu (članak 230. t. 3.b) i čl. 233. Prekršajnog zakona).

⁹ 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 podnosio 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.

nju prekršajnog naloga otklonjene su neke slabosti koje je taj institut imao, a njegovo je podnošenje učinjeno lakšim.¹⁰

Uz to, uređenje prekršajnog naloga motivira i nadležno tijelo¹¹ 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).

"Najdalekosežnija novost koju donosi Prekršajni zakon jest obavezni prekršajni nalog.¹² Riječ je o procesnoj formi u kojoj ovlašteni tužitelj kod prekršaja za

¹⁰ *Opći uvjeti izdavanja prekršajnog naloga*

Članak 228.

(1) Prekršajni nalog kao posebna odluka o prekršaju može se izdati:

- 1. prije pokretanja prekršajnog postupka,*
- 2. nakon pokretanja prekršajnog postupka, bez provođenja glavne rasprave odnosno postupka.*

(2) Prekršajni se nalog može izdati samo protiv punoljetnog počinitelja prekršaja.

(3) Ako ovim Zakonom nije određeno drukčije, prekršajnim se nalogom može, prema uvjetima ovoga Zakona, izreći odnosno primijeniti svaka od propisanih prekršajnopравnih sankcija za punoljetne počinitelje prekršaja, oduzimanje imovinske koristi, odrediti naknada paušalne svote troškova za izdavanje prekršajnog naloga i troškovi nastali utvrđivanjem prekršaja upotrebom tehničkih sredstava ili provođenjem potrebnih analiza i vještačenja.

(4) Prekršajnim se nalogom ne može izreći kazna zatvora ni zaštitne mjere, osim oduzimanje predmeta i zabrana upravljanja motornim vozilom.

(5) U postupku za izdavanje prekršajnog naloga na odgovarajući se način primjenjuju ostale odredbe ovoga Zakona ako odredbama o postupku za izdavanje prekršajnog naloga nije nešto drukčije određeno.

¹¹ *Ovlaštenici za izdavanje prekršajnog naloga*

Članak 229.

(1) Prema uvjetima ovoga Zakona, prekršajni su nalog ovlašteni izdati:

- 1. sud,*
- 2. tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak,*
- 3. ovlašteni tužitelji iz članka 109. stavka 1. točke 1. i 2. ovoga Zakona te državne agencije osnivač kojih je Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske.*

(2) Ako je optužni prijedlog podnio tužitelj oštećenik, sud i tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak mogu izdati prekršajni nalog samo na njegov prijedlog.

¹² *Opći uvjeti za izdavanje obaveznog prekršajnog naloga*

Članak 239.

(1) Ovlašteni tužitelji iz članka 109. stavka 1. točke 1. i 2. ovoga Zakona prije pokretanja prekršajnog postupka protiv počinitelja prekršaja, uključivši i maloljetnika, obvezno će izdati prekršajni nalog (obavezni prekršajni nalog) za:

koje 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 prekršajni nalog može se 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

- 1. prekršaj propisan odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,*
- 2. prekršaj propisan zakonom za koji je kao kazna propisana samo novčana kazna do 2.000,00 kuna za fizičku osobu, do 5.000,00 kuna za počinitelja prekršaja fizičku osobu obrtnika i osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost, do 10.000,00 kuna za pravnu osobu i do 5.000,00 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi. Ako za prekršaj odgovaraju pravna i u njoj odgovorna osoba, a uvjeti za izdavanje obaveznog prekršajnog naloga postoje samo u odnosu na pravnu osobu, obavezni prekršajni nalog izdat će se i u odnosu na pravnu i u odnosu na odgovornu osobu. Ako uvjeti za izdavanje obaveznog prekršajnog naloga postoje samo u odnosu na odgovornu osobu, neće se izdavati obavezni prekršajni nalog.*
- (2) Ovlašteni tužitelji iz članka 109. stavka 1. i 2. ovoga Zakona mogu izdati prekršajni nalog sukladno odredbama o obaveznom prekršajnom nalogu i ako je zakonom za određeni prekršaj propisana novčana kazna veća od onih iz stavka 1. točke 2. ovoga članka, ako je prema odredbama ovoga Zakona za odnosni prekršaj moguće izreći opomenu ili novčanu kaznu do iznosa iz stavka 1. točke 2. ovoga članka. U tom će se slučaju primijeniti odredba stavka 4. ovoga članka.*
- (3) Ako u slučaju prekršaja u stjecaju za jedan ili više prekršaja ne postoje uvjeti za izdavanje obaveznog prekršajnog naloga, ili ako bi prekršajnim nalogom za više prekršaja trebalo obuhvatiti više okrivljenika a za neki od prekršaja ne postoje uvjeti iz stavka 1. i 2. ovoga članka, neće se primijeniti odredbe o obaveznom izdavanju prekršajnog naloga. Ovlašteni tužitelj iz stavka 1. ovoga članka može u takvom slučaju izdati prekršajni nalog prema propisima o obaveznom izdavanju prekršajnog naloga samo u pogledu onih prekršaja i njihovih počinitelja za koje postoje uvjeti iz stavka 1. i 2. ovoga članka*
- (4) Prekršajnim se nalogom iz stavka 1. i 2. ovoga članka može osim kazne odrediti naknada paušalne svote troškova za izdavanje prekršajnog naloga do 100,00 kuna i troškovi nastali utvrđivanjem prekršaja upotrebom tehničkih sredstava ili provođenjem potrebnih analiza i vještačenja.*
- (5) U postupku za izdavanje obaveznog prekršajnog naloga iz stavka 1. i 2. ovoga članka na odgovarajući se način primjenjuju i odredbe ovoga Zakona o izdavanju prekršajnog naloga, osim ako odredbama ovoga Zakona o izdavanju obaveznog prekršajnog naloga nije nešto drukčije određeno.*
- (6) Ako je ovlašteni tužitelj umjesto prekršajnog naloga iz stavka 1. ovoga članka podnio optužni prijedlog, sud taj će optužni prijedlog odbaciti.*
- (7) Na prekršajni nalog iz stavka 1. i 2. ovoga članka primijenit će se odredba članka 234. ovoga Zakona.*

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.¹³ 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 zaprijećenu i izrečenu kaznu i resursa (sudaca i drugog osoblja, vremena, novčanih i drugih sredstava) koje država angažira na njegovo sankcioniranje.

Još lapidarnija forma sankcioniranja prekršaja je naplata novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja ako je za odnosni prekršaj zaprijećena novčana kazna do 1.000,00 kuna za pravnu ili 10.000,00 kuna za pravnu osobu i s njom izjednačene subjekte (članak 245. Zakona o prekršajima). 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 Zakon o prekršajima, naplata na mjestu počinjenja prekršaja je ponešto drukčije uređena, a unutar radne grupe tražila se forma koja bi zadovoljila efikasnost ali i spriječila moguće zlouporabe službenih osoba koje su u prilici neposredno naplaćivati kaznu.¹⁴ Osim što motivira naplatu novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja tako da se prekršaj ne unosi u prekršajnu evidenciju, Prekršajni zakon za posebno lake slučajeve omogućava (članak 245. stavak 6.) da policija umjesto kazne pisano ili usmeno počinitelju izrekne opomenu.

¹³ Odlučivanje o prigovoru

Članak 244.

(1) Ako sud nije odbacio prigovor koji je podnesen zbog poricanja prekršaja, ili nije donio presudu zbog postojanja nekog od razloga iz članka 196. točke 1. - 4. ovoga Zakona, provest će žurni postupak (članak 221.) i donijeti presudu protiv koje nije dopuštena žalba.

(2) Ako je prigovor podnesen zbog izrečene kazne ili troškova postupka, sud će izvan rasprave ili žurnog postupka: presudom odbiti prigovor i potvrditi prekršajni nalog, ako nađe da prigovor nije osnovan ili presudom preinačiti prekršajni nalog u pogledu odluke o kazni ili troškovima postupka, ako nađe da je prigovor dijelom ili u cijelosti osnovan.

(3) Protiv presude iz stavka 2. ovoga članka nije dopuštena žalba.

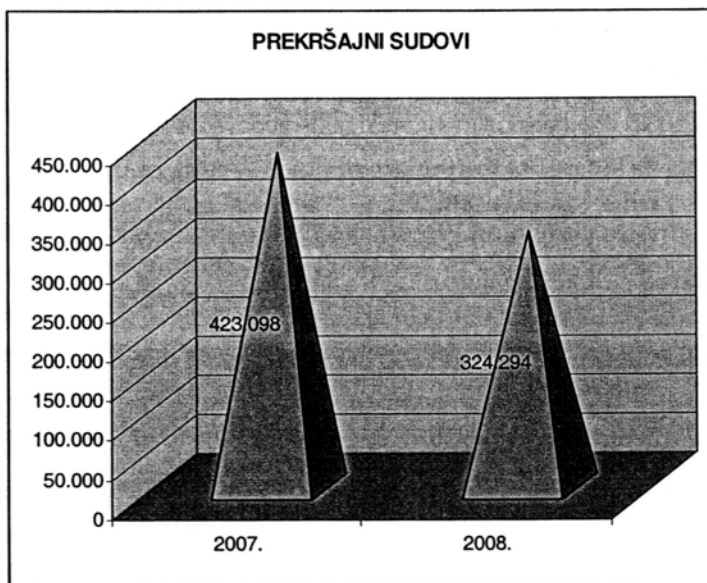
¹⁴ Josipović, I., *Novi Prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak, uvodni tekst uz Josipović, I., Rašo, M., Prekršajni zakon, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 25-27.*

Rezultati prekršajnog naloga, a posebice obaveznog prekršajnog naloga u praksi su gotovo spektakularni.¹⁵

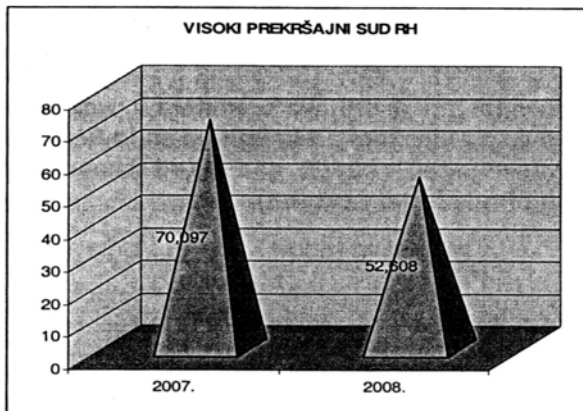
Tabela 3.: Usporedni prikaz priljeva predmeta u prekršajnim sudovima i Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske u 2007. i 2008. godini (od stupanja na snagu Prekršajnog zakona)

	PREKRŠAJNI SUDOVI		VISOKI PREKRŠAJNI SUD RH	
2007.	423.098		70.097	
2008.	324.294		52.608	
Razlika	-98.804	-23,35%	-17.489	-24,95%

Grafikon 3.: Usporedni prikaz priljeva predmeta u prekršajnim sudovima i Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske u 2007. i 2008. godini (od stupanja na snagu Prekršajnog zakona)



¹⁵ Izvor podataka: Godišnja izvješća VPSRH o radu VPSRH i prekršajnih sudova za 2007. i 2008. godinu.

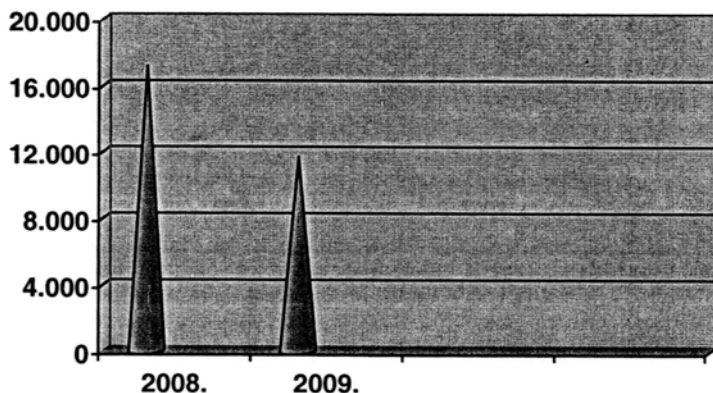


Pad broja predmeta za cca 1/4 vjerojatno će biti još i veći jer je u prvoj godini primjene Prekršajnog zakona zapravo još uvijek pretežit broj predmeta vođen prema Zakonu o prekršajima, dakle bez da su se primjenjivale odredbe o obaveznom prekršajnom nalogu.

Prema podacima za prva tri mjeseca 2009. godine, u Visokom prekršajnom sudu dolazi do daljnjeg izrazitog pada broja predmeta u odnosu na isto razdoblje 2008. godine (podaci za prekršajne sudove ne postoje).

Tabela 4. - Grafikon 4.: Priljev predmeta u VPSRH za tromjesečje 2008. - 2009. godina

2008.	2009.	%
17.142	11.658	-32%



Padu broja predmeta pred prekršajnim sudovima i pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske korespondira porast korištenja konsenzualnih načina rješavanja prekršajnih sporova (prekršajni nalog, obavezni prekršajni nalog, upozorenje, naplata novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja).

Tabela 5.: Prekršajni nalozi i obavezni prekršajni nalozi izdani od strane policije, pisane i usmene opomene od strane policije u 2007. i 2008. godini¹⁶

+	Prekršajni nalozi				Obavezni prekršajni nalozi		Upozorenja Čl. 245. st. 6. PZ-a		Novčana kazna Čl. 245. st. 1. PZ-a
	2007.		2008.		2008.		Pisana 2008.	Usmena 2008.	2008.
Ukupan broj izdanih	419.457		62.140		375.509		52.041	12.064	182.825
Ukupno podneseno prigovora	110.145	26,26%	25.738	41,42%	81.874	21,80%			
Naplaćene novčane kazne	63.459.458,00		11.896.503,00		52.162.387,00				72.177.575,00

Kada se uspoređi ukupan broj "konsenzualnih odluka" policije u 2007. godini (prekršajni nalog) s brojem istovrsnih odluka u 2008. (prekršajni nalog, obavezni prekršajni nalog, upozorenja, naplata novčane kazne na mjestu događaja), tada se vidi ogroman rast broja predmeta koji su riješeni "konsenzualno". U 2007. godini takvih je predmeta bilo 419.457, a u 2008. godini (sve vrste "konsenzualnih" odluka) samo je prekršajnih naloga ("običnih" i obaveznih) podneseno u 18.192 slučaja, a ako se tome dodaju upozorenja i naplata novčanih kazni na mjestu počinjenja prekršaja, u 2008. godini je na konsenzualni način riješeno više čak 265.122 predmeta. To je doista velik broj, čak i ako u obzir uzmemo očekivano povećanje broja počinjenih prekršaja u prometu te činjenicu da su se umjesto upozorenja lakši prekršaji "rješavali" neformalnim upozorenjem. Po prirodi stvari, nešto je više (41,42%) prigovora protiv "običnog" prekršajnog naloga, što se moglo očekivati s obzirom na liberalizaciju uvjeta za njegovu primjenu. S druge strane, 81.874 prigovora protiv obaveznog prekršajnog naloga (21,8% slučajeva) relativno je malen broj, a važno je istaknuti da niti jedan od tih slučajeva (više od 81.000 predmeta!) sada ni teoretski ne može doći pred Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, pa je i to važan razlog prije opisanog drastičnog pada broja predmeta pred VPSRH.

¹⁶ Izvor podataka: MUP, Ravnateljstvo policije, broj: 51101-51/6-18542/04-09. TKnn.

Isto tako, usporedba efikasnosti sustava u 2008. u usporedbi s 2007. godinom mjerena naplaćenim novčanim kaznama drastično se povećala, što se vidi usporedbom naplate po prekršajnim nalogima u 2007. godini i ukupnom naplatom putem svih oblika "konsenzualnog" rješenja u 2008. godini.

Logično, u situaciji kada broj predmeta koji dolazi pred prekršajne sudove drastično pada, i to posebno u kategoriji najlakših predmeta, i broj prekršajnih naloga koje izdaje sam sud nakon što je pred njim započeo prekršajni postupak, pada. Štoviše, čudi da postotak podnesenih prigovora nije osjetno veći (manji je od 6%), upravo zato što je zbog liberalizacije prekršajnog naloga te uvođenja obaveznog prekršajnog naloga, najveći broj slučajeva u kojemu ima uvjeta za "konsenzualno" rješavanje spora tako i riješen, bez pokretanja postupka pred sudom.

Tabela 6.: Prekršajni nalozi izdani od strane prekršajnih sudova u 2007. i 2008. te prigovori protiv njih¹⁷

	Prekršajni nalozi	Prigovori					
		Ukupno		zbog izrečene sankcije		zbog poricanja prekršaja	
2007.	120.324	38.272	31,81%	4.442	11,61%	33.830	88,39%
2008.	67.996	25.157	37%	2.778	11,04%	22.369	88,92%

Naoko je paradoksalan efekt koji je masovna i uspješna primjena obaveznog prekršajnog naloga prouzročila u radu prekršajnih sudova. "Ukupno u 2008. godini prvostupanjski prekršajni sudovi u radu su imali 584.335 predmeta, od kojeg broja je novoprimitljenih predmeta bilo 324.294 predmeta (24% manje nego u 2007. godini) dok su ostatak činili neriješeni predmeti preneseni iz 2007. godine - 260.041 predmet. Od ukupnog broja predmeta u radu u 2008. godini riješeno je 357.365 predmeta, odnosno 17% manje nego u 2007. godini ili u broju od 69.024 predmeta manje, tako da je neriješenih predmeta na dan 31. prosinca 2008. godine ostalo 226.970."¹⁸ Dakle, s jedne je strane došlo do značajnog broja novih predmeta, a s druge strane, sudovi su riješili manje predmeta za 17%. Zapravo, ključ rješenja ovog paradoksa leži u činjenici da je primjenom obaveznog prekršajnog naloga zaustavljen dolazak lakših i jednostavnijih predmeta na sud, pa zvuči logično objašnjenje koje za ovaj paradoks u Izvješću o radu u 2008. godini nudi Visoki prekršajni sud RH kako je manje predmeta riješeno upravo zato što više nema izrazito laganih predmeta koji su služili lakom i brzom postizanju norme. Upravo jedan od očekivanih efekata rasterećenja sudova putem obaveznog prekršajnog naloga je omogućavanje sudovima da se posvete težim predmetima, pa i uz logičnu cijenu manjeg broja riješenih predmeta.

¹⁷ Izvor podataka: VPSRH, SU-223/09

¹⁸ Izvješće o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske za 2008. godinu.

Za redukciju broja predmeta pred prekršajnim sudovima postoji još prostora intenzivnijom primjenom instituta prekršajnog naloga od strane Državnog inspektorata. Naime, u dosadašnjoj praksi, Državni inspektorat nije bio osobito sklon njegovoj primjeni. Istina, visina zaprijećenih kazni za prekršaje koje otkriva Državni inspektorat i potreba za primjenom različitih mjera opreza i zaštitnih mjera reduciraju mogućnost ili praktičnost prekršajnog naloga.

Tabela 7.: Prekršajni nalozi Državnog inspektorata i naplata novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja u 2008. godini¹⁹

2008.	PREKRŠAJNI NALOZI	NAPLATA NOVČANE KAZNE NA MJESTU POČINJENJA PREKRŠAJA, čl. 245. st. 1. PZ-a
	250	6.336

Očito, priroda prekršaja i društvenih odnosa koji su predmet djelovanja Državnog inspektorata, zaobilazi instituciju obaveznog prekršajnog naloga. To rezultira ili korištenjem prekršajnog naloga (iako, očito, u vrlo malom broju slučajeva) ili naplatom novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja (u većem broju slučajeva). Ostali prekršaji iz nadležnosti Državnog inspektorata očito svoje rješenje nalaze podnošenjem optužnog prijedloga i vođenjem prekršajnog postupka. Zasiurno, vrijedilo bi analizirati je li ipak mali broj prekršajnih naloga rezultat i određene "averzije" prema toj instituciji i može li se prekršajni nalog više afirmirati u praksi Državnog inspektorata.

3.2. Je li obavezni prekršajni nalog neustavan

Rješenja koja s aspekta države izgledaju sjajno, jer postupak čine efikasnim tako da nema nastupa zastare budući da su forme prilagođene prirodi predmeta, s aspekta građana-okrivljenika imaju drugo lice. Upravo zato odredbe o obaveznom prekršajnom nalogu (članci 239. i 244. stavci 1. i 3. Prekršajnog zakona) napadnute su pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske kao neustavne od iznimno velikog broja predlagatelja apstraktne kontrole ustavnosti navedenih odredaba. Brojem predlagatelja, te su zakonske odredbe zasigurno jedne

¹⁹ Izvor podataka: Državni inspektorat, dopis VPSRH-u od 6. svibnja 2009. Prema navedenom izvoru, inspektori Državnog inspektorata su tijekom 2008. godine obavili ukupno 182.929 inspekcijskih nadzora u kojima su utvrdili 51.213 povreda propisa. Podnijeli su 24.464 optužna prijedloga prekršajnim sudovima, te 216 kaznenih prijava zbog sumnji u počinjenja kaznenih djela, naplatili 6.336 kazni na mjestu počinjenja prekršaja u ukupnom iznosu od 7.816.500,98 kn, donijeli 250 prekršajnih naloga u ukupnom iznosu od 1.563.028,00 kn, te predložili oduzimanje protupravno stečene imovinske koristi pribavljene prekršajem u iznosu od 41.194.485,00 kn. Isto tako, inspektori Državnog inspektorata poduzeli su sljedeće mjere: 6.653 rješenja o zabrani rada; 5.448 rješenja o otklanjanju različitih nedostataka; 617 rješenja o zabrani prometa robe u ukupnom iznosu od 34.598.552,00 kn, 38 rješenja o vraćanju iznosa u ukupnom iznosu od 12.776.460,00 kn; 452 rješenja o uplati boravišne pristojbe u iznosu od 6.623.503,00 kuna.

od najnapadanijih pred Ustavnim sudom RH uopće. Dakle, vidimo što se sve potencijalno može zamjeriti obaveznom prekršajnom nalogu s aspekta Ustava i mogu li te odredbe izdržati test ustavnosti.

Članak 239. Prekršajnog zakona može se napasti tezom da ovlašteni tužitelji kada izdaju obavezni prekršajni nalog, sadržajno donose presudu. To bi se moglo konfrontirati s člankom 29. stavak 1. Ustava koji kaže da svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud odluči o njegovim pravima i obvezama, odnosno o sumnji na kažnjivo djelo. S tim bi se mogao povezati i članak 4. Ustava jer da se odlučivanjem upravnih tijela u prekršajnom postupku krši načelo trodiobe vlasti. Ponajprije, već desetljećima u hrvatskom prekršajnom pravu u prvom stupnju (carinski, devizni, porezni, pomorski i neki drugi prekršaji) odlučuju upravna tijela, a u drugom stupnju odlučuje Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. Štoviše, dugo vremena u oba je stupnja odlučivalo upravno tijelo uz sudska kontrolu Upravnog suda Republike Hrvatske. Ovakvo je rješenje (dvostupanjsko odlučivanje upravnih tijela) u cijelosti napušteno tek 2002. godine stupanjem na snagu tadašnjeg Zakona o prekršajima. Tvrdnja predlagatelja o tome da o prekršaju, kada u prvom stupnju odlučuje upravno tijelo, (u konačnici!) ne odlučuje sud u smislu navedene ustavne odredbe nije točna.²⁰ Naime, navedena se ustavna odredba ne može shvatiti na način da o svim pitanjima prava i obveza građana u svim stupnjevima odlučuje sud. Uostalom, o najvećem broju pitanja vezanih uz prava i obveze građana u prvom stupnju ne odlučuje sud, već tijela državne uprave. S aspekta Ustava, važno je da postoji sudska kontrola neovisnog i nepristranog suda. U upravnom postupku ta je kontrola osigurana kroz instituciju upravnog spora, a u prekršajnom postupku kroz odlučivanje Visokog prekršajnog suda povodom žalbe na rješenje tijela državne uprave kada po izričitoj zakonskoj ovlasti odlučuju o prekršajima.²¹ U slučaju "minornih" prekršaja, kod kojih se donosi obavezni prekršajni nalog, sudska je kontrola osigurana odlučivanjem

²⁰ I Europski sud za ljudska prava je u više predmeta otklonio da bi odlučivanje upravnih tijela u prvom stupnju bilo suprotno članku 6. (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Primjerice, vidjeti predmet **BENDENOUN vs. FRANCE** (Application no. 12547/86), presuda od 24. veljače 1994. U tom predmetu, iako pitanje prvostupanjskog postupanja nije bio glavni meritum spora, Europski sud za ljudska prava implicite "autorizira" postupanje upravnih tijela kao prvostupanjskih u odlučivanju o djelima koja odgovaraju našim prekršajima. S druge strane, u predmetu **ČANÁDY vs. SLOVAKIA** (Application no. 53371/99), presuda od 16. 11. 2004., Europski sud za ljudska prava smatrao je povredom članka 6. Europske konvencije situaciju u kojoj odlučuju SAMO upravna tijela, bez obzira na to je li riječ o "minornim" prekršajima. U istom predmetu, Ustavni sud Slovačke smatrao je (očito pogrešno) da "minorni predmeti" ne zavrjeđuju sudska kontrolu.

²¹ Ista argumentacija vrijedi i u odnosu na primjedbu predlagatelja o kršenju načela trodiobe vlasti (članak 4. Ustava). Ako bi se ono interpretiralo na način sukladan tezi koja se ovdje iznosi, sve odlučivanje upravnih tijela o pravima i obvezama građana bilo bi protivno Ustavu.

prekršajnog suda povodom prigovora. Pritom, sud ima punu jurisdikciju. Time je udovoljeno ustavnom zahtjevu članka 29. stavak 1. Ustava da o pravima i obvezama, odnosno o sumnji na kažnjivo djelo odlučuje sud.

Nadalje, članku 239. može se progovoriti da se "presuda" donosi bez sudjelovanja, a često i bez znanja okrivljenika, te da su time povrijeđene odredbe članka 29. stavak 2. Ustava RH i članka 6. stavka 3. (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Takvom tezom previđa se da je bit obaveznog prekršajnog naloga (uostalom, kao i "običnog" prekršajnog naloga) implicitno konsenzualno rješenje prekršajnog spora. Okrivljenik, ako smatra da nije počinio prekršaj ili da je došlo do bilo kakve povrede materijalnog ili procesnog prava, ili da se prekršajni nalog ne temelji na odgovarajućim činjenicama, bez ikakvih uvjeta (osim rokova, dakako) može odlučivanje prebaciti u domenu suda i pred sudom prakticirati sva prava predviđena i domaćim i međunarodnim pravom za pravično suđenje. Osim toga, režimu obaveznog prekršajnog naloga moglo bi se prigovoriti da iskače na način da forme prekršajnog postupka (posebice one garantivne) nisu jednako artikulirane kao u svim postupcima za kažnjive radnje. Pritom, predviđa se značaj načela razmjernosti i ekonomičnosti koja, u izvjesnoj mjeri mogu, **ne dokinuti** ustavna prava i slobode, već **modificirati način njihova ostvarivanja**. Obavezni prekršajni nalog izdaje se za "minorne" prekršaje, one u kojima je moguće okrivljeniku izreći novčanu kaznu do 2.000,00 kuna. Upravo zato, da se zbog "minorne" kazne ne vode dugi i skupi postupci (kako je to bilo prije donošenja Prekršajnog zakona), već je propisana forma obaveznog prekršajnog naloga u kojoj su trajanje postupka, forme i angažirani ljudski resursi u razmjeru s težinom prekršaja. Pritom, ponovno treba istaknuti, povodom prigovora odlučuje prekršajni sud uz poštivanje svih formi i jamstava kojima se čuvaju ustavna prava građana. Uostalom, i Zakon o kaznenom postupku poznaje više formi konsenzualnog rješenja spora u kojima se voljom okrivljenika dolazi ili ne dolazi pred sud. Odlučivanje upravnog tijela (u formi prekršajnog naloga ili rješenja o prekršaju) uz postupak pred sudom povodom prigovora ili drugog pravnog sredstva (u nekim drugim zemljama poput Francuske, Austrije ili Njemačke) jedno je od rješenja koja je Europski sud za ljudska prava autorizirao s aspekta Europske konvencije, posebice članka 6. Uz već navedene primjere, valja istaknuti i presudu **Malige vs. France** (Application 68/1997/852/1059) od 23. rujna 1998. koja se izričito referira na navedeno pitanje. Zbog navedenog, članak 239. PZ-a nije u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske a ni u suprotnosti s (Europskom) Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Odredba članka 244. stavak 1. i 3. PZ-a naišla je na masovno osporavanje s istim argumentum: Ustav u članku 18. jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, a odredba članka 244. stavak 1. i 3. Zakona o prekršajima izričito pro-

pisuje da protiv presude donesene povodom prigovora na obavezni prekršajni nalog žalba nije dopuštena.

Međutim, previđa se odredba članka 18. stavak 2. Ustava koja kaže da pravo na žalbu može iznimno biti isključeno u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita. Isto tako, previđa se da je upravo postupak pred sudom povodom prigovora protiv obaveznog prekršajnog naloga "drugo pravno sredstvo" protiv prekršajnog naloga i da nema mjesta interpretaciji prema kojoj bi i protiv takve (faktično, drugostupanjske) odluke trebala postojati žalba ili kakvo drugo pravno sredstvo.

Pri uređenju režima obaveznog prekršajnog naloga, uključivši i odlučivanje po prigovoru, zakonodavac se rukovodio člankom 18. stavak 2. Ustava te načelom razmjernosti. Načelo razmjernosti u konkretnom slučaju modificira opći režim odlučivanja zbog toga što je kazna koju je obaveznim prekršajnim nalogom moguće izreći mala novčana kazna (do 2.000,00 kuna za fizičku osobu, 5.000,00 kuna za obrtnika i osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost te 10.000,00 kuna za pravnu i 5.000,00 kuna za odgovornu osobu). Ta je kazna u velikom nerazmjeru s troškovima "redovnog" prekršajnog postupka u kojemu sudjeluju tijela koja otkrivaju prekršaj i podnose optužni prijedlog, prvostupanjski prekršajni sud (sudac i administracija) te Visoki prekršajni sud (tri suca i administracija). Upravo zato, prema načelu razmjernosti, u postupku za najlakše prekršaje, predviđene su jednostavnije forme koje su u ekonomskom razmjeru s težinom djela i zapriječenom kaznom: sudjeluju upravna tijela koja otkrivaju prekršaj i izdaju obavezni prekršajni nalog te sudac prekršajnog suda (s potrebnom administracijom) koji, nakon provedenog postupka, donosi presudu. Pogrešno je, dakle, tvrditi da je presuda suda povodom prigovora odluka protiv koje prema članku 18. stavak 1. Ustava treba postojati pravo na žalbu. Riječ je tome da je postupak odlučivanja upravnog tijela prekršajnim nalogom prvostupanjska odluka protiv koje, sukladno članku 18. stavak 2., postoji drugo pravno sredstvo (prigovor) povodom kojega sud odlučuje presudom, udovoljavajući kriterijima članka 18. stavak 2. te članka 29. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske. Postupanje suda povodom prigovora je suđenje "pune jurisdikcije" u kojemu okrivljenik ima sva prava predviđena člankom 29. Ustava i člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Upravo je to (postojanje ili nepostojanje pune jurisdikcije) kriterij prema kojemu je Europski sud za ljudska prava vrednovao udovoljava li sudska kontrola odluka upravnih tijela članku 6. Konvencije. Tako je Europski sud za ljudska prava u predmetu *Schmautzer vs. Austria*, ne prihvaćajući da odlučivanje Upravnog suda u Austriji udovoljava članku 6. (puna jurisdikcija) presudio protiv Austrije uz obrazloženje da je povrijeđen članak 6. Konvencije. Suprotno tome, odlučivanje prekršajnog suda povodom prigovora na obavezni prekršajni nalog ima karakter pune jurisdikcije (pravo, činjenice). Pri razmatranju prekr-

šajnih naloga policije, Europski sud postavlja kriterije koje druga instanca (sudska) mora ispunjavati da bi razmatranje pravnih sredstava protiv upravnih odluka prekršajne naravi udovoljavalo članku 6. Konvencije.²² Prema tome, u režimu obaveznog prekršajnog naloga osigurano je: 1. da o pravima i obavezama građana (odgovornosti za kažnjivo djelo) odlučuje sud; 2. da postoji pravo na kontrolu prvostupanjske odluke prema članku 18. stavak 2. Ustava, 3. da okrivljenik ima sva prava iz članka 29. stavak 2. Ustava te članka 6. Europske konvencije, 4. da sud može odlučivati i kontrolirati prvostupanjsku odluku upravnog tijela (prekršajni nalog) i u pogledu prava i u pogledu činjenica. Ponovno valja istaknuti da je u dosadašnjoj praksi primjene instituta obaveznog prekršajnog naloga došlo do drastičnog pada broja predmeta pred prekršajnim sudovima, pa se taj institut pokazao kao najuspješniji reformski potez usmjeren na smanjenje broja predmeta i jačanje efikasnosti pravnog sustava. U prilog tezi da je riječ o rješenju koje je sukladno i europskom pravu, valja podsjetiti i na izrečeno u pogledu (ne)ustavnosti članka 239. Prekršajnog zakona.

3.3. Ostale procesne forme u funkciji reforme, s posebnim osvrtom na odgovornost pravnih osoba

Prekršajni zakon, osim prekršajnog naloga i drugih načina konsenzualnog rješenja spora, ima još mnoštvo rješenja koja povećavaju efikasnost postupka i ostvarenje njegovih ciljeva. Primjerice, iznimno je dobro riješeno izvršenje odluke o prekršaju protiv počinitelja koji nemaju prebivalište ili stalno boravište u Republici Hrvatskoj. Odredba članka 33. st. 10., koja u odnosu na takve počinitelje dopušta trenutni rok za plaćanje novčane kazne i nesuspendivnost žalbe na rješenje o tome (članak 152. st. 12.), isključenje primjene rada za opće dobro takvih osoba (članak 34. st. 3.), te posebno mjere iz članka 136. (zadržavanje ili jamstvo u posebnim slučajevima), u praksi su osigurali gotovo potpunu naplatu novčanih kazni izrečenih stranim državljanima ili osobama bez prebivališta ili boravišta u Hrvatskoj. Dakako, to je posebno važno u sluča-

²² "The powers of the Administrative Court must be assessed in the light of the fact that the court in this case was sitting in proceedings that were of a criminal nature for the purposes of the Convention. It follows that when the compatibility of those powers with Article 6 para. 1 (art. 6-1) is being gauged, regard must be had to the complaints raised in that court by the applicant as well as to the defining characteristics of a "judicial body that has full jurisdiction". These include the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the decision of the body below. As the Administrative Court lacks that power, it cannot be regarded as a "tribunal" within the meaning of the Convention. Moreover, in a judgment of 14 October 1987 the Constitutional Court held that in respect of criminal penalties not covered by the reservation in respect of Article 5 (art. 5), the limited review carried out by the Administrative Court or the Constitutional Court was insufficient (see paragraph 19 above)." Iz presude **Schmautzer vs. Austria** 31/1994/478/560. 28.9.1995, par. 36.

jevima stranaca-počinitelja prometnih prekršaja, kojih je za turističke sezone velik broj. Riječ je o mjeri kojom se osobi bez stalnog prebivališta ili boravišta u Hrvatskoj, za slučaj nepravomoćne presude kojom joj se izriče novčana kazna (ako nema osnove za izricanje mjere zadržavanja), nudi polaganje jamstva u visini izrečene novčane kazne, troškova postupka i naknade štete. Ako ne položi jamstvo, okrivljeniku se može odrediti mjera zadržavanja u trajanju koje odgovara supletornom zatvoru za izrečenu novčanu kaznu. Dodatno, okrivljenik koji položi jamstvo, mora punomoćju odrediti osobu za primanje pismena i sudskih odluka. Ako to ne učini, dostava se obavlja oglašavanjem na oglasnoj ploči.

Ne ulazeći u detalje, valja primijetiti da su efikasnosti postupanja pridonijele i nove odredbe o žurnom postupku u kojemu se ne vodi glavna rasprava (članak 221. i 222. PZ), strukturi glavne rasprave i načinu korištenja okrivljenikova prava na branitelja u postupku kojima su onemogućene zloporabe vezane za nedolazak branitelja, kasno uzimanje branitelja ili njegovu promjenu. Isto tako, jačanje akuzatornog načela u žalbenom postupku redukcijom povreda na koje Visoki prekršajni sud pazi po službenoj dužnosti. Naime, u žalbenom režimu u kojemu je Visoki prekršajni sud, sud po službenoj dužnosti pazi samo na povrede materijalnog prekršajnog prava na štetu okrivljenika i nastup zastare (članak 202. st. 1. PZ-a).²³ Uz to, treba još upozoriti na 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.), kao i približavanje postupka prema maloljetnicima onome koji se vodi protiv punoljetnih ispuštanjem onih elemenata koji nisu racionalno doprinosili zaštiti osobe maloljetnika, ali su doveli do odugovlačenja postupka (članci 223.-227.).

U praksi je s nerazumijevanjem primljena odredba članka 60. Prekršajnog zakona koja također ima važnu reformsku ulogu.²⁴ Naime, doktrina akcesorne odgovornosti pravne osobe u praksi je kroz dugi niz godina dovela do

²³ Prema članku 216. Zakona o prekršajima, prije je Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, slično kao i u kaznenom postupku, po službenoj dužnosti vodio računa o nekim apsolutno bitnim povredama odredaba prekršajnog postupka.

²⁴ Temelji odgovornosti pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi

Članak 60.

(1) Pravna osoba i njezina odgovorna osoba prekršajno su odgovorni za skrivljene povrede propisa o prekršaju.

(2) Propisom o prekršaju može se za prekršaj propisati prekršajna odgovornost samo pravne osobe.

(3) Sud će utvrditi prekršajno odgovornom pravnu osobu i u slučaju kada se utvrdi postojanje pravnih ili stvarnih zapreka za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe, ili se ne može utvrditi tko je odgovorna osoba.

praktičnih problema utvrđivanja krivnje odgovorne osobe te je rezultirala time da veći broj pravnih osoba - počinitelja prekršaja nije sankcioniran, čak i u slučaju prekršaja od većeg društvenog značaja. Nakon što je praksa pokazala da u složenim društvenim odnosima u mnogim slučajevima nije moguće utvrditi tko je odgovorna osoba u pravnoj osobi, ili da je utvrđivanje njezine krivnje nemoguće (umrla, nedostupna), još za važenja Zakona o prekršajima iz 1973. godine, u više se posebnih zakona pojavila odredba koja je omogućavala odgovornost i kažnjavanje pravne osobe samostalno, bez utvrđivanja odgovornosti odgovorne osobe. Međutim, Visoki prekršajni sud nije primijenjivao te propise, već je ustvrdio kako ne postoji odgovornost pravne osobe bez odgovorne osobe. Međutim, pod pritiskom takve zakonodavne prakse, Zakon o prekršajima iz 2002. godine je u članku 53. stavak 1. predvidio da se posebnim zakonom može predvidjeti i samo odgovornost pravne osobe. Sudska praksa slijedila je takvu intenciju Zakona u relativno rijetkim slučajevima kada bi nekim zakonom bila predviđena odgovornost samo pravne osobe, bez odgovornosti odgovorne osobe. O samostalnoj odgovornosti pravne osobe vodila se određena doktrinarna rasprava s oprečnim mišljenjima, posebice o značaju krivnje kao kategorije vezane izvorno uz fizičke osobe.²⁵ Načelno, u članku 60. stavak 1. Zakon je propisao tzv. korelativnu/akcesornu odgovornost: pravna osoba odgovara ovisno o odgovornosti odgovorne osobe. Ali, očito vodeći se stajalištem da je doktrinarno moguća samostalna odgovornost pravnih osoba, a zasigurno i razlozima praktičnosti, Prekršajni je zakon proširio mogućnost samostalne odgovornosti postavivši je na dvije razine. Prva je ona ista kakva je postojala prema Zakonu o prekršajima: posebnim je zakonom moguće predvidjeti samostalnu odgovornost pravne osobe (članak 60. stavak 2. Prekršajnog zakona). Druga razina (članak 60. stavak 3. Prekršajnog zakona), koja je izazvala nerazumijevanje u dijelu sudske prakse, predviđa samostalnu odgovornost pravne osobe u slučajevima kada ona nije propisana prekršajnom normom u posebnom zakonu. Radi se o slučaju kada odgovornost pravne osobe načelno izvire iz odgovornosti odgovorne osobe, ali se odgovornost pravne osobe emancipira od odgovorne osobe u slučaju kada postoje pravne ili stvarne zapreke za utvrđivanje odgovornosti (poznate) odgovorne osobe²⁶, ili nije moguće utvrditi tko je odgovorna osoba (odgovorna osoba je nepoznata). Ova druga razina samostalne odgovornosti pravne osobe postoji iz razloga pravičnosti, ali i praktičnosti, da se spriječi manipulacija kojom bi se, posebice u velikim poslovnim sustavima, izbjegla prekršajna odgovornost pravne osobe.²⁷ Međutim, u dijelu sudske prakse, pa i Visokog prekršajnog suda, sa-

²⁵ Usp. Josipović, I., *Zakon o prekršajima, Narodne novine, Zagreb, 2002., komentar uz članak 53., str. 68-69.*

²⁶ *Primjerice, odgovorna osoba je umrla, ili je u bijegu, ili je procesno nesposobna.*

²⁷ *Primjerice, u velikim poslovnim sustavima ističe se više osoba kao moguća odgovorna osoba, ili se, pak, poriče status odgovorne osobe nekoj od više potencijalno odgovornih osoba.*

mostalna je odgovornost pravne osobe na drugoj razini shvaćena kao kumulativno postojanje uvjeta iz članka 60. stavak 2. i 3., što nije intencija Zakona, a ne proizlazi ni iz gramatičkog ni iz logičkog tumačenja članka 60. Prekršajnog zakona.²⁸ Naime, tumačenje samostalne odgovornosti pravne osobe koje traži da je ona uvijek predviđena propisom o prekršaju, ne vidi inače jasnu razliku u koncepciji samostalne odgovornosti pravne osobe prema Zakonu o prekršajima i Prekršajnom zakonu. Zakon o prekršajima predviđao je samostalnu odgovornost pravne osobe samo ako je ona bila propisana posebnim zakonom. S druge strane, Prekršajni zakon zadržava taj slučaj samostalne odgovornosti pravne osobe, ali uvodi i novi slučaj s tri podslučaja samostalne odgovornosti pravne osobe. Riječ je o situaciji u kojoj nema zakona koji bi propisivao samostalnu odgovornost pravne osobe (zakonska razina definiranja samostalne odgovornosti pravne osobe), dakle načelno se traži akcesorna odgovornost. Međutim, u tako opisanoj situaciji postoje tri razloga koja omogućavaju sudu da na sudskoj razini (naravno, na temelju ovlasti iz Zakona, konkretno, članka 60. stavak 3. Prekršajnog zakona), presudi samostalno o odgovornosti pravne osobe, a da ne utvrđuje krivnju odgovorne osobe. Ti razlozi vezani su uz nemogućnost da se utvrdi odgovornost odgovorne osobe, i to: 1. zbog pravnih zapreka za utvrđivanje krivnje odgovorne osobe,²⁹ 2. zbog stvarnih razloga³⁰ ili 3. nije moguće utvrditi tko je odgovorna osoba.

Otpor pojedinih sudaca primjeni članka 60. stavak 3. na način koji je, inače, vrlo jasno postavljen u Prekršajnom zakonu, može biti motiviran različitom argumentacijom. Prva je ona kako je samostalna odgovornost pravne osobe moguća jedino ako je to predviđeno posebnim zakonom/posebnom odredbom o prekršaju. Takva motivacija temelji se na pogrešnom čitanju zakonskog teksta i ne bi smjela biti prihvatljiva.

Druga motivacija za neprihvatanje samostalne odgovornosti pravne osobe prema članku 60. stavak 3. Prekršajnog zakona može biti dosljedno pristajanje uz koncept akcesorne odgovornosti te argumentacija koja se klasično veže uz taj koncept. Pojednostavljeno, pravna osoba nema svoju volju, već se ona manifestira voljom i djelovanjem fizičkih osoba koje u strukturi pravne osobe

²⁸ Dakako, pitanje je ocjene kada će biti ispunjeni uvjeti postojanja pravnih ili stvarnih razloga za nemogućnost utvrđenja tko je odgovorna osoba i postoje li stvarni ili pravni razlozi zbog kojih nije moguće utvrditi njezinu prekršajnu odgovornost. Uvijek postoji opasnost da praksa krene *praeter legem* i da se pozivom na članak 60. stavak 3., a da ne postoje pravi razlozi za to, ide na utvrđivanje odgovornosti pravne osobe, a da se ne utvrđuje odgovornost odgovorne osobe.

²⁹ Primjerice, odgovorna osoba kažnjena je u kaznenom postupku za kazneno djelo koje apsorbira odgovornost za prekršaj, u drugom prekršajnom postupku odgovorna je osoba platila novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja, procesno je nesposobna, postupci su razdvojeni, u odnosu na nju nastupila je zastara prava na prekršajni progon.

³⁰ Primjerice, okrivljenik je nedostupan, umro je ili trajno duševno obolio.

imaju određenu odlučnu ulogu (odgovorna osoba). Zato, bez utvrđivanja krivnje odgovorne osobe nema odgovornosti pravne osobe. Kada bi se to zanemarilo, prihvatili bismo koncept objektivne odgovornosti koji nije prihvatljiv u kaznenom (pa i prekršajnom) pravu. Istina, takav je koncept dugo bio jedini zakonski koncept, ne samo u Hrvatskoj već i u najvećem dijelu drugih zemalja. Međutim, koncept ima sve više iznimaka, posebno na planu prekršajne odgovornosti pravnih osoba. Pritom, te iznimke ne znače napuštanje koncepta krivnje u prekršajnom pravu, već njegovu redefiniciju i prihvaćanje koncepta prema kojem se volja pravne osobe emancipira od pukog izjednačavanja s voljom pojedine određene fizičke osobe. Primjerice, kod odluka kolektivnih tijela, čiji su članovi glasovali različito o nekoj odluci, vezivanje krivnje pravne osobe za neku određenu fizičku osobu naprosto je besmisleno. U procjeni krivnje pravne osobe polazi se od njenih obveza (u najširem smislu riječi) u pravnom prometu i društvenih odnosa te se procjenjuje postoji li propust te pravne osobe koji joj se može predbaciti kao kolektivitetu. Negiranje ovakvog koncepta podjednako bi dovelo do neprihvatanja samostalne odgovornosti i prema članku 60. stavak 2. i prema članku 60. stavak 3. Prekršajnog zakona. Zato, osporavanje izričite odredbe članka 60. stavak 3. o samostalnoj odgovornosti pravne osobe nužno, ako smo dosljedni, povlači i neprihvatanje odgovornosti prema članku 60. stavak 2. Prekršajnog zakona i korespondirajućeg posebnog zakona. Pozivanje na Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela³¹ s tvrdnjom da se iz činjenice kako taj zakon ne poznaje samostalnu odgovornost pravnih osoba je neprimjereno. Iako je točno da taj Zakon nešto drukčije definira odgovornost pravne osobe u članku 5.³² i da nema oblik samostalne odgovornosti pravne osobe kakav ima Prekršajni zakon u članku 60. stavak 3., valja istaknuti da je, kao prvo, riječ o različitim vrstama kažnjivih radnji za koje bi načelno bilo prihvatljivo postojanje određenih razlika u poimanju odgovornosti. Ali, ako se odredbi članka 60. stavak 3. opiremo jer ne želimo objektivnu odgovornost, onda nikako ne smijemo pristati ni na odgovornost prema stavku 2. pa ni na odgovornost iz članka 5. stavak 2. Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. Naime, i u tim slučajevima pristajemo utvrditi prekršajnu pa čak i kaznenu odgovornost pravne osobe, a da nismo utvrdili krivnju odgovorne osobe. Dakle, suštinski nema razlike i distingviranje članka 60. stavka 2. od članka 60. stavak 3. nema principijelnu podlogu.

³¹ Narodne novine, br. 151/03 i 110/07.

³² Uračunavanje krivnje odgovorne osobe pravnoj osobi

Članak 5.

(1) Odgovornost pravne osobe temelji se na krivnji odgovorne osobe.

(2) Pravna osoba kaznit će se za kazneno djelo odgovorne osobe i u slučaju kad se utvrdi postojanje pravnih ili stvarnih zapreka za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe.

Vrlo su zanimljiva razmatranja predstavlja li krivnja/prekršajna odgovornost odgovorne osobe u svojoj pravnoj prirodi: a) tzv. objektivni uvjet kažnjivosti pravne osobe (što bi proizlazilo iz pravnih stanovišta dijela sudske prakse), pri čemu se posebno ne utvrđuje krivnja odgovorne osobe³³, ili b) predstavlja sam temelj (bit) odgovornosti pravne osobe (jer je volja odgovorne osobe ujedno volja pravne osobe), ili je c) riječ o paralelnoj odgovornosti odgovorne i pravne osobe, pri čemu je za odgovornost pravne osobe potrebna kao objektivni uvjet kažnjivosti krivnja odgovorne osobe, osim ako zakon ne predviđa samostalnu odgovornost pravne osobe, ili d) imamo mješoviti koncept u kojem konkuriraju ili se javljaju kao supsidijarni jedan ili više od navedenih modela ili, barem, koncept u nastajanju u kojemu još nisu raščišćeni i doradeni pojmovi u okviru nekog novog koncepta odgovornosti pravne osobe.

Osobno, smatram da je pogrešno poimanje krivnje odgovorne osobe kao objektivnog uvjeta kažnjivosti jer nije riječ o "objektivnom" uvjetu, već o subjektivnom elementu, nečijoj krivnji koja ima određeni pravni značaj i za pravni entitet (pravnu osobu) u kojem ta osoba ima neku ulogu (odgovorna osoba). Ali, koji god teorijski model prihvatili, ili moramo prihvatiti neki novi koncept krivnje pravne osobe koji može biti neovisan o krivnji odgovorne osobe, ili moramo pristati da, ovisno o procesnoj situaciji (mogućnost utvrđivanja krivnje odgovorne osobe), pravna osoba objektivno odgovara za prekršaj ili kazneno djelo. Osobno, smatram da će razvoj pravnog sustava, ne samo kod nas, ići u pravcu nove definicije krivnje pravne osobe, emancipirane od odgovorne osobe te da i Prekršajni zakon i Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela u tom pravcu predstavljaju prve korake. Uostalom, dikcija članka 60. stavak 1. jasno vodi u tom pravcu. Izričaj "pravna osoba i njezina odgovorna osoba prekršajno su odgovorni **za skrivljene povrede propisa o prekršaju**" govori o želji zakonodavca da krivnja postoji i na strani pravne osobe i na strani odgovorne osobe. Naravno, općenito je pravilo da se zaključak o odgovornosti pravne osobe izvodi iz činjenice odgovornosti odgovorne osobe. To upravo dolazi do izražaja u slučajevima kada se predviđa samostalna odgovornost pravne osobe (članak 60. stavci 2. i 3.). Kada zbog nekog razloga, da li zbog pravnih ili stvarnih zapreka ili naprosto zato što ne možemo utvrditi tko je odgovorna osoba, ne možemo odgovornost pravne osobe utvrditi iz krivnje odgovorne osobe, to moramo učiniti utvrđujući neposredno krivnju pravne osobe. U tome ispravno shvaćanje novog koncepta odgovornosti pravne osobe na strani pravosuđa ima odlučnu ulogu. Naime, indikatore krivnje pravne osobe nije moguće propisati zakonom (pa se ne radi o podnormiranosti!), već ih može izgraditi samo sudska praksa.

³³ Ovo je vrlo zanimljiv koncept u kojemu se "objektivnim uvjetom kažnjivosti" sa stanovišta pravne osobe naziva subjektivna odgovornost/krivnja specifične fizičke osobe - odgovorne osobe.

Postoji i treća moguća osnova negiranja odgovornosti pravne osobe bez odgovornosti odgovorne osobe, no ona se kreće u okviru ispravnog koncepta i dobrog razumijevanja članka 60. stavak 3. Prekršajnog zakona. Naime, očito je da je stavak 3. supsidijarne naravi i da se primjenjuje onda ako doista i nikako nije moguće utvrditi odgovornu osobu. Strogo shvaćanje opisane supsidijarnosti znači da će sud odbiti primijeniti samostalnu odgovornost pravne osobe prema stavku 3. ako ga ovlašteni tužitelj nije uvjerio da je poduzeo sve što je bilo potrebno da se utvrdi odgovorna osoba ali da to, unatoč razumnim naporima, nije bilo moguće. Dakle, članak 60. stavak 3. ne može biti alibi ovlaštenom tužitelju za loš rad i neaktivnost u postupku. On bi morao u svom optužnom prijedlogu obrazložiti zašto traži primjenu članka 60. stavak 3., a i presuda bi se morala referirati na opravdanost primjene samostalne odgovornosti pravne osobe. To jednostavno iz kriminalnopolitičkih razloga, jer u "normalnom" slijedu stvari pravni poredak želi kažnjavanje i odgovorne i pravne osobe i to motivira povezivanjem njihove odgovornosti. Pritom bi bilo vrlo pogrešno ustvrditi kako ne postoje slučajevi u kojima nije moguće ustanoviti odgovornu osobu jer da je ona upisana u sudski registar. Naime, upravo zbog krivnje kao subjektivne kategorije, članak 61. definira odgovornu osobu kao fizičku osobu koja vodi poslove pravne osobe ili joj je povjereno obavljanje određenih poslova iz područja djelovanja pravne osobe. U velikim sustavima doista nije lako utvrditi kome je povjereno obavljanje određenih poslova i na kojem nivou upravljanja i izvršavanja određenih poslova prestaje subjektivna odgovornost za njih. Pogrešna je i nepravedna česta sudska praksa u kojoj zbog velikog broja osoba koje dolaze u obzir kao odgovorne osobe nije moguće ustanoviti tko je doista odgovoran, pa se kažnjava osoba koja je upisana u registar kao osoba ovlaštena za zastupanje. To bi bilo prihvatljivo samo ako bi se odgovornost te osobe mogla interpretirati kroz kategoriju "propuštanja dužnog nadzora". No, ni to nije često moguće, naprosto zato što je jaz između pravnog položaja osobe ovlaštene za zastupanje i stvarne mogućnosti da nadzire ili organizira obavljanje nekog posla, primjerice, generalnog direktora neke velike tvrtke, pređubok da bi mu se mogla imputirati bilo namjera, bilo nehaj. Tretiranje takve osobe kao odgovorne osobe doista je vrlo blizu ili preko granice objektivne odgovornosti. U takvim je slučajevima puno pravednije aplicirati samostalnu odgovornost pravne osobe prema članku 60. stavak 3. nego fingirati krivnju odgovorne osobe koja se temelji na pukom upisu u sudski registar.³⁴

³⁴ Svakako, ovdje se nameće analogija sa zapovjednom odgovornošću u međunarodnom pravu, pri čemu se i kod nje inzistira na tome da nije riječ o objektivnoj odgovornosti, već doista o nekom obliku krivnje koja implicira predbacivost zapovjedniku za zločine koje su počinili njegovi podčinjeni.

Dakle, Prekršajnim zakonom (članak 60. stavak 1.) načelno je propisana krivnja odgovorne osobe kao emanacija krivnje pravne osobe u konceptu korelativna (akcesorna) odgovornosti pravne osobe (kao i u ZOP/02). Ali, ostavljena je mogućnost (članak 60. stavak 2.) da se posebnim zakonima propiše i samostalna odgovornost pravne osobe (kao i u ZOP/02). Treća mogućnost je (članak 60. stavak 3.), iznimka od stavka 1., u slučaju kad je propisana korelativna odgovornost - utvrditi prekršajno odgovornom pravnu osobu i u slučaju kada se utvrdi postojanje pravnih ili stvarnih zapreka za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe (do ovdje kao i ZOP/02), ili se ne može utvrditi tko je odgovorna osoba. Bez obzira je li nekom (ovlaštenom tužitelju, sucu, teoretičaru) takav koncept doktrinarno prihvatljiv ili ne, on je nesumnjivo artikuliran u članku 60. Prekršajnog zakona i trebao bi se dosljedno primjenjivati.

4. MOGUĆA DALJNJA POBOLJŠANJA PREKRŠAJNOG ZAKONA

Još tijekom pripreme i početka primjene novog Prekršajnog zakona, tekao je **Twining projekt CARDS 2004** o reformi prekršajnog zakonodavstva. Eminentni stručnjaci iz inozemstva koji su radili na projektu zajedno sa predstavnicima Ministarstva pravosuđa i Visokog prekršajnog suda, pohvalno su se izrazili o Prekršajnom zakonu i predložili neke, ne osobito velike, izmjene i dopune. Većina tih prijedloga načelno je dobrodošla i prihvatljiva je te se, uz određene modifikacije vezane za specifičnosti hrvatskog pravnog poretka, mogu unijeti u Prekršajni zakon. Ovdje će autori dati pregled predloženih preporuka za promjene Prekršajnog zakona, uz kratak osvrt na njih.

Prva preporuka odnosi se na postupak povodom prigovora na prekršajni nalog ili obavezni prekršajni nalog. Predlaže se da se, ako se tijekom postupka uredno pozvani okrivljenik, u povodu čijeg se prigovora protiv prekršajnog naloga odnosno obaveznog prekršajnog naloga provodi postupak utvrđivanja krivnje (na glavnoj raspravi odnosno u žurnom postupku), ne odazove pozivu suda, smatra da je odustao od prigovora i prigovor se rješenjem odbacuje, čime prekršajni nalog odnosno obavezni prekršajni nalog postaje pravomoćan. Ova je preporuka na tragu podizanja efikasnosti postupka i jačanja procesne discipline te je prihvatljiva, uz napomenu da bi na posljedice nedolaska okrivljenik morao biti upoznat u pozivu. Uz to, trebalo bi izmijeniti trenutak stavljanja izvan snage prekršajnog naloga odnosno obaveznog prekršajnog naloga po podnesenom prigovoru, ali uz isticanje suspenzivne naravi prigovora, tako da se on stavlja izvan snage odlukom o prekršaju u postupku vođenom po prigovoru. Zasižno, opisanu situaciju treba predvidjeti kao iznimku od pravila da ako se uredno pozvani okrivljenik ne odazove pozivu za provođenje postupka, da se postupak može provesti i bez njegove nazočnosti, u ovome slučaju prigovor se odbacuje i prekršajni nalog postaje pravomoćan. Isto tako, potrebno je urediti i prilagoditi odredbe o troškovima postupka te pravila o povratu u prijašnje stanje.

Druga se preporuka odnosi na motivaciju plaćanja kazne po prekršajnom nalogu, obaveznom prekršajnom nalogu i izricanju i naplati novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja. Predlaže se da se ako okrivljenik odmah ili u nekom vrlo kratkom roku plati polovicu kazne, novčana kazna smatra u cijelosti plaćenom. Zapravo, radi se o "popustu" od 50% na promptno plaćenu kaznu. Time se želi počinitelje prekršaja motivirati na brzo plaćanje, naplatu učiniti efikasnijom, ali i reducirati broj prigovora na prekršajne naloge. Komparativna iskustva u Njemačkoj i Sloveniji apsolutno govore u prilog prihvaćanju ovog prijedloga.

Treća se preporuka odnosi na pojednostavljenje i racionalizaciju postupka, tako da se ako je odluka o prekršaju javno objavljena odnosno usmeno priopćena, rok za žalbu protiv te odluke o prekršaju računa od trenutka objave onim ovlaštenicima prava na žalbu koji su bili nazočni objavi odluke odnosno onima kojima je odluka usmeno priopćena. Ako je objavi odluke o prekršaju prisustvovao okrivljenik odnosno ako mu je odluka o prekršaju usmeno priopćena, pisani otpravak odluke neće mu se dostavljati, a ovlaštenom tužitelju će se dostaviti odluka bez obrazloženja. Ako okrivljenik pravodobno podnese žalbu, dostavit će mu se odluka o prekršaju s obrazloženjem. Ako objavi odluke nije prisustvovao uredno pozvani ovlašteni tužitelj, smatrat će se da se odrekao prava na žalbu. Preporuka je djelomično prihvatljiva. Ona to nije u dijelu o presumpciji odricanja od prava na žalbu ovlaštenog tužitelja. Sigurno je da bi i ovako djelomično prihvaćanje preporuke pridonijelo ubrzanju postupka. Izričaj "javna objava odluke o prekršaju" odnosi se na postupak provođenja glavne rasprave a izričaj "usmeno priopćavanje" odnosi se na žurni postupak kada nema javne objave, ali ako se odluka o prekršaju donosi na zapisniku odmah po ispitivanju okrivljenika, onda mu se odluka može usmeno priopćiti i uzeti na zapisnik njegovo očitovanje o eventualnom odricanju od prava na žalbu. U protivnom treba to iskoristiti za računanje roka za žalbu od trenutka kada mu je odluka usmeno priopćena. Preporuka u dijelu presumpcije za ovlaštenog tužitelja da se odrekao prava na žalbu ako je bio uredno pozvan na raspravu, a nije pristupio i nije bio nazočan javnoj objavi odluke, nije prihvatljiva uz spoznaju da u više od 90% slučajeva ovlašteni tužitelji iz objektivnih razloga ne prisustvuju raspravi i bilo bi doista drastično sankcioniranje istih predloženom presumpcijom. Ipak, dodatno treba primijetiti da prihvaćanje neće biti jednostavno. Naime, ako se presuda dostavlja onome tko je podnio žalbu, postavlja se pitanje, kako će sačiniti žalbu ako mu nisu dostupni detalji presude, posebice obrazloženje. To, dakle, implicira dvostupnost u podnošenju žalbe, kako to egzistira u nekim pravnim sustavima. Žalba se najprije u određenom roku najavi, a nakon toga, u nekom daljnjem roku i detaljno obrazlaže. Zato, uz načelnu prihvatljivost, treba razmotriti ne zahtijeva li inicijativa u ovom trenutku ipak prevelike i "preskupe" zahvate u žalbeni režim Prekršajnog zakona.

Nadalje (četvrta preporuka), predlaže se da se članak 138. stavak 3. Prekršajnog zakona dopuni tako da žalbeni sud odrediti okrivljeniku obvezu snošenja paušalnog dijela troškova prekršajnog postupka ako žalbu okrivljenika u cjelini ili djelomično odbije kao neosnovanu ili je odbaci. Ovu preporuku, načelno zanimljivu i prihvatljivu, ipak treba prepoznati kao suprotnu dosadašnjoj tradiciji u svim kaznenim postupcima. Naime, do sada se pitanje uspjeha u žalbenom postupku nije vezivalo za troškove. U praksi hrvatskoga kaznenopravnog sustava (u kaznenim i prekršajnim postupcima) žalbeni sud (ako ne otvara raspravu povodom podnesene žalbe, u prekršajnim postupcima nije ta mogućnost zakonom ni predviđena) ne određuje svojom odlukom troškove postupka (paušalni dio) neovisno o ishodu žalbenog postupka. Stoga, prije određene šire stručne rasprave o ovom pitanju, teško se u ovom trenutku opredjeljivati o preporuci.

Preporuka koja bi bila teško prihvatljiva (pea preporuka) sa stanovišta Ustava Republike Hrvatske odnosi se na prijedlog da se isključi pravo žalbe na odluku o prekršaju prvostupanjskog suda do određene visine izrečene novčane kazne (u Njemačkoj je propisana visina od 250 eura), uz uvjet da uz kaznu nije primijenjena i određena zaštitna mjera. Preporuka je po uzoru na njemački kaznenopravni sustav, ali je i donekle slična onome što je Prekršajni zakon već predvidio u postupku odlučivanja po prigovoru na obavezni prekršajni nalog (članci 239. do 244.). Međutim, kod nas ipak postoji dvostupanjsko odlučivanje (upravno tijelo i prekršajni sud, o čemu je bilo riječi prije). Stoga se ne može očekivati da bi se ova preporuka mogla prihvatiti bez promjene članka 18. stavak 2. Ustava ili barem bez radikalnog zaokreta u njegovu tumačenju.

Šesta preporuka odnosi se na racionalizaciju žalbenog postupka. Kada je žalba protiv odluke o prekršaju suda prvog stupnja očito neosnovana, žalbeni sud treba maksimalno pojednostaviti i skratiti obrazloženje svoje odluke kojom žalbu odbija kao neosnovanu i potvrđuje prvostupanjsku odluku. Preporuka je prihvatljiva, a odgovarajućom odredbom o tome u Prekršajnom zakonu treba precizirati minimum sadržaja obrazloženja drugostupanjske odluke u ovakvoj procesnoj situaciji. To bi svakako olakšalo rad Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske.

Sljedeća (sedma) preporuka odnosi se na uvođenje nove mjere prisile. Ako osuđenik u ostavljenom roku (tzv. paricijski rok određen odlukom o prekršaju u kojem se roku ima platiti izrečena novčana kazna) u cijelosti ili djelomično ne plati dragovoljno izrečenu novčanu kaznu, tijelo izvršenja će protiv njega odrediti prisilni zatvor u trajanju prema pravilu o zamjeni neplaćene novčane kazne zatvorom, osim ako tijelo izvršenja utvrdi da isti nije u mogućnosti platiti novčanu kaznu, u kojem slučaju ga može u potpunosti i osloboditi obveze plaćanja izrečene novčane kazne. Nakon izdržanog prisilnog zatvora, protiv osuđenika se provodi postupak prisilne naplate neplaćene novčane kazne do

naplate, ali ne nakon što nastupi zastara njezina izvršenja. Gledano samo s aspekta učinkovitosti sustava izvršenja odluka o prekršaju, preporuka je sasvim prihvatljiva. Međutim, ako se ima u vidu jedan trajni problem kapaciteta zatvorskog sustava koji sigurno nije moguće promijeniti (s obzirom na brojnost odluka o prekršaju i neplatiša izrečenih novčanih kazni), Prekršajni zakon ima sada sustav koji preferira prije svega prethodno pokušaj prisilne naplate novčane kazne, bez obzira na njezinu visinu (čl. 34.) a njezina zamjena zatvorom je krajnja mjera ako je i prisilna naplata bila neuspješna, s time da nakon izdržane mjere zatvora više nema postupka prisilne naplate novčane kazne. Prema podacima eksperata EU sustav prisilnog zatvora (u Njemačkoj i Sloveniji) daje izvrsne rezultate u učinkovitosti dragovoljnog plaćanja novčane kazne. Ako će se zatvorski sustav dovoljno kapacitirati u dogledno vrijeme, onda u svakom slučaju treba preporuku prihvatiti. No i ovdje treba ukazati i na neke pravno teorijske dvojbe u vezi s preporukom. Je li moguće provesti prisilni zatvor kao kaznu zbog neplaćene novčane kazna, a potom i dalje inzistirati na izvršenju novčane kazne s aspekta dvostrukoga kažnjavanja i izvan postupka suđenja i izricanja kazne samo u postupku suđenja. Također je upitna mogućnost tijela postupka izvršenja kao administrativnog tijela da utvrđuje, netom nakon u provedenom postupku suđenja izrečene novčane kazne, može li osuđenik platiti novčanu kaznu, a o tome je dužan voditi računa i sud u tijeku suđenja prije izricanja novčane kazne, te još više je upitno ovlaštenje administrativnog tijela da izvan sustava može osloboditi nekoga od pravomoćno mu izrečene kazne. Stoga se ne može očekivati da će hrvatski zakonodavac ovu preporuku prihvatiti.

Osmom se preporukom predlaže da se dostava svih pismena, pa i odluke o prekršaju, okrivljeniku obavlja (već u prvoj dostavi) tako da se, ako adresat ne bude zatečen na adresi prebivališta ili boravišta, pismeno ostavlja u prostoru okrivljenika predviđenom za prijam pošte i time se dostava smatra obavljenom. Prijedlog je načelno prihvatljiv i polazi od pretpostavke da su građani dužni istinito i promptno prijaviti svoje prebivalište i boravište te da, ako to nisu učinili, sami snose štetne posljedice. No, hrvatski sustav prebivališta i boravišta potpuno je nevjerodostojan, a aplikacija posljedica za netočnu prijavu prebivališta i boravišta potpuno se izobičajila. Zato prihvaćanje preporuke zahtijeva reafirmaciju sustava prijave prebivališta i boravišta a time i određeno vrijeme za primjenu preporuke u prekršajnom postupku. Upravo slabosti u sustavu prijave prebivališta i boravišta u praksi kaznenopravnog sustava u RH izazivaju enormne probleme. Tzv. prva dostava okrivljeniku (poziv za ispitivanje i prekršajni nalog) je najveći problem. Prekršajnim zakonom (čl. 145. do 149. Prekršajnog zakona) uređen je sustav dostave u postupku. No prihvaćanje sustava dostave već u tzv. prvoj dostavi (bez osobne dostave) prema preporuci velika je promjena koja traži prije svega reformu u upravnom pravu (režim prijave prebivališta). Ozbiljni su društveni i politički problem koji su tome prepreka. Njihova rasprava prelazi okvire ovoga rada.

Uvođenje načela oportuniteta u hrvatski prekršajni sustav je deveta preporuka kojom se predlaže uvođenje ovlaštenja prekršajnim sudovima da donesu tzv. oportunitetnu odluku. Ona se sastoji u tome da sud i prije otpočinjanja s vođenjem postupka ili tijekom postupka odluči po načelu oportuniteta da predmetni prekršajnopравни slučaj nije takvog značenja da zavrjeđuje prekršajno procesuiranje od strane suda. Protiv takve odluke ne bi bilo žalbe. Svakako, preporuka zaslužuje da se o njoj dobro razmisli. Međutim, upravo bi navedena novost mogla biti okarakterizirana kao jedna od onih koje se implementiraju iz drugog pravnog sustava, bez sagledavanja pravnog i općedruštvenog konteksta. Točno je da bi uvođenje načela oportuniteta na opisani način zasigurno dovelo do određenog rasterećenja pravosuđa i omogućavanja da se ono kvalitetnije bavi "važnijim" predmetima. Ali, pravni kontekst je nešto drukčiji od onoga u Njemačkoj koja je bila uzor za preporuku. Naime, lakši se predmeti ionako filtriraju institutima obaveznog prekršajnog naloga, izricanja i naplate kazne na mjestu događaja te pisanim ili usmenim upozorenjem. Sudska kontrola putem prigovora na obavezni prekršajni nalog mora ostati jer bi inače cijeli sustav postao bespredmetan. Naizgled jednostavan institut mogao bi zahtijevati veće promjene u Zakonu, posebno ako se uz načelo oportuniteta ugrade i jamstveni mehanizmi protiv mogućih zloporaba. Društveni kontekst, u kojemu je uloga pravosuđa i samih sudaca u društvu artikulirana na drukčiji način nego u Njemačkoj, uključivši i lošu percepciju pravosuđa koja uključuje i sumnje na korupciju, dovode u pitanje prihvatljivost ovakvog rješenja s društvenog i političkog aspekta. Određena jamstva koja bi se mogla ugraditi možda bi postupanje po oportunitetu učinila kompliciranijim nego samo vođenje postupka. Osim toga, oportunitet bi, ako ga uopće treba uvoditi, bilo bolje locirati na razinu ovlaštenog tužitelja nego kod suda. Zato, ova preporuka teško može naići na odaziv hrvatskog zakonodavca.

Deseti se prijedlog odnosi na ugrađivanje medijacije (nagodba žrtve i okrivljenika) i mirenje. Za većinu prekršaja hrvatskoga prekršajnog prava ovaj je prijedlog irelevantan. On ima smisla za one prekršaje koji nose značajku osobnoga konflikta počinitelja prekršaja i žrtve. U našem pravu, najizrazitiji prekršaji toga tipa mogu biti oni vezani za nasilje u obitelji ili prekršaji protiv javnog reda i mira, ili pak prekršaji kojima se zadire u neko privatno pravo (prekršaji protiv autorskih i srodnih prava, npr.). Upravo zato, eventualno prihvaćanje preporuke traži oprez. Naime, mirenje, posebno ono koje je pretpostavka iznošenja predmeta pred sud, moglo bi možda rasteretiti sud određenog broja predmeta, ali bi u slučajevima neuspjele medijacije dovelo do produljenja ukupnog trajanja postupka. Načelno, preporuka je prihvatljiva, ali njezina implementacija zahtijeva ozbiljnu pripremu.

Od ostalih preporuka, vrijedna je ona o elektroničkom vođenju spisa. No, ona zahtijeva ozbiljna ulaganja u infrastrukturu i edukaciju i vjerojatno će pričekati neka bolja vremena za našu ekonomiju i proračun.

Treba istaknuti i preporuku da se okrivljeniku omogući što ranije formalno očitovanje o prekršaju, već prilikom prvog susreta s tijelima nadzora (policija, inspektorat). Preporuka je zapravo dijelom već sadržana u Prekršajnom zakonu u članku 158. stavak 6., ali se, istina, u praksi nedovoljno koristi. Obavezno formalno očitovanje na način da se obavezno formalno uzima izjava prije donošenja prekršajnog naloga, moglo bi ozbiljno usporiti postupak.

Činjenica da su međunarodni stručnjaci u okviru projekta CARDS zapravo istaknuli prijedloge koji bitno ne ulaze u strukturu Prekršajnog zakona i djeluju više prijedlozi za dodatni impuls efikasnosti postupka, zajedno s podacima o dosadašnjim učincima Zakona, jasno govori o njegovu vrlo dobrom reformskom potencijalu. Zasigurno, zakonodavac će dio ovih, ali i nekih drugih prijedloga utemeljenih na praksi hrvatskih prekršajnih sudova, ugraditi izmjenama i dopunama u Prekršajni zakon i time još više povećati njegov visok reformski kapacitet.