

Karmen Novak Hrgović*

PREKRŠAJNI NALOG

Tema referata je prekršajni nalog iz glave XIX. novog Zakona o prekršajima (Narodne novine 88/02), pa se u uvodnim napomenama ukratko govori o temeljnom načelu koje je oživotvoreno mogućnošću izdavanja prekršajnog naloga. Zatim se govori o najznačajnijim novinama prema odredbama prijašnjeg Zakona o prekršajima, prema kojima se moglo donijeti rješenje o prekršaju po tzv. skraćenom postupku. Nadalje, daje se osvrt na zakonske odredbe koje se odnose na tijela ovlaštena za izdavanje prekršajnog naloga, sadržaj prekršajnog naloga, sankcije i druge mjere koje se primjenjuju prekršajnim nalogom, s posebnim prikazom globe kao vrste prekršajne sankcije i konačno osvrt na pravne lijekove protiv prekršajnog naloga.

UVODNE NAPOMENE

Novi Zakon o prekršajima (dalje: ZOP) u svojim temeljnim postupovnim odredbama u glavi X. sadrži odredbu kojom je formulirano jedno od osnovnih načela prekršajnog postupka – načelo ekonomičnosti postupka. Ono je izraženo u članku 84. ZOP, a oživotvoreno je glavom XIX, koja sadrži odredbe o tijelima ovlaštenim za izdavanje prekršajnog naloga, o sadržaju prekršajnog naloga, kao i o naplati globe, novčane kazne, štete ili troškova na mjestu izvršenja prekršaja odnosno tijekom obavljanja inspekcijskog ili drugog nadzora.

Navedene odredbe glave XIX. daju mogućnost provođenja skraćenog prekršajnog postupka donošenjem prekršajnog naloga kao odluke o prekršaju bez pozivanja okrivljenika, pri čemu se njemu ostavlja na dispoziciju hoće li reagirati pravnim lijekom na odluku i na taj način inicirati provođenje redovnog prekršajnog postupka radi dokazivanja krivnje. Isto tako glava XIX. sadrži odredbe koje daju mogućnost naplate globe, novčane kazne, štete ili troškova na mjestu izvršenja prekršaja, odnosno tijekom obavljanja inspekcijskog ili drugog nadzora, bez donošenja prekršajnog naloga, uz izdavanje potvrde, pri čemu se plaćanjem na mjestu izvršenja smatra da se počinitelj odrekao prava na ulaganje pravnog lijeka.

U postupku prema maloljetnicima ne postoji mogućnost donošenja rješenja o prekršaju bez maloljetnikova ispitivanja (članak 241. stavak 2), pa je prema tome isključena mogućnost donošenja prekršajnog naloga protiv maloljetnog počinitelja prekršaja.

* Karmen Novak Hrgović, sutkinja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

1. UKRATKO O NOVINAMA PREMA ODREDBAMA PRIJAŠNJEG ZAKONA O PREKRŠAJIMA PREMA KOJIMA SE DONOSILO RJEŠENJE O PREKRŠAJU PO SKRAĆENOM POSTUPKU

Prijašnji Zakon o prekršajima u odredbama članaka 109. i 110. sažeo je sva pravila za donošenje rješenja o prekršaju po skraćenom postupku, kao i pravnom lijeku protiv tog rješenja.

Skraćeni postupak mogao se provesti ako su bili ispunjeni određeni uvjeti, i to: 1. postojanje prijave ovlaštenog službenog tijela (policije, službene osobe inspekcijskog tijela ili drugog upravnog tijela), 2. takva prijava trebala se temeljiti na neposrednom zapažanju ovlaštene službene osobe i 3. nadležnost za nadziranje primjene propisa tijela koje donosi rješenje. Kad su se ispunili navedeni uvjeti, nadležno upravno tijelo moglo je donijeti rješenje o prekršaju ako je propisom o prekršaju bilo predviđeno izricanje novčane kazne u utvrđenom iznosu, odnosno ako kazna nije bila propisana u utvrđenom iznosu, upravno tijelo moglo je izreći novčanu kaznu u najnižem iznosu propisanom za prekršaj, za razliku od prekršajnog suda koji je rješenje po skraćenom postupku mogao donijeti u povodu zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka navedenih tijela kada ta tijela nisu iskoristila mogućnost donošenja rješenja - za prekršaje za koje je novčana kazna bila propisana u rasponu, ali tada prekršajni sud nije bio vezan za najniži iznos novčane kazne propisane za taj prekršaj.

Novi ZOP, međutim, donosi bitne novine u propisivanju pravila o tijelima ovlaštenim za izdavanje prekršajnog naloga kao i uvjeta za njegovo donošenje od svakog pojedinog tijela, a osim toga glava XIX. pored odredbi koje se odnose na prekršajni nalog sadrži i odredbe o naplati globe, novčane kazne, štete ili troškova na mjestu izvršenja prekršaja, odnosno tijekom obavljanja inspekcijskog ili drugog nadzora. Tako sada ZOP sadrži niz odredbi kojima se omogućuje donošenje odluke o prekršaju bez pozivanja okrivljenika odnosno provođenja redovnog prekršajnog postupka, iz čega se jasno vidi intencija zakonodavca za rasterećenjem prekršajnih sudova u vođenju redovnog postupka. Pri tome očito radi ekonomičnosti i efikasnosti prekršajnog postupka ZOP uvodi značajnu novinu glede pravnog lijeka protiv odluke donesene u skraćenom postupku – prigovora protiv prekršajnog naloga. Naime, ako okrivljenik protiv kojeg je izdan prekršajni nalog izjavi prigovor s razlozima samo u pogledu kazne ili druge mjere, troškova postupka ili naknade štete, tada o prigovoru odlučuje Visoki prekršajni sud primjenjujući odredbe Zakona koje se odnose na žalbu (članak 169. ZOP). Uvođenjem te novine u praksi će se izbjeći: 1. vođenje redovnog prekršajnog postupka u povodu prigovora okrivljenika kada je on suglasan s odlukom o krivnji, ali nije zadovoljan kaznom odnosno odlukom o troškovima postupka ili odlukom o naknadi štete, i 2. njegovo izjavljivanje žalbe nakon provedenog postupka i donošenja redovnog rješenja na odluku

prvostupanjskog suda, čime se postupak nepotrebno može otegnuti. U praksi će prekršajni sudovi odnosno ovlaštenici za izdavanje prekršajnog naloga morati voditi računa i razlučivati odnosi li se prigovor protiv prekršajnog naloga doista samo na odluku o kazni ili drugoj mjeri, troškove postupka ili naknadu štete, kako se Visoki prekršajni sud ne bi nepotrebno opteretio prigovorima koji se zapravo ne odnose na kaznu ili drugu mjeru odnosno troškove ili naknadu štete, pa je o odlučivanju u povodu pravnog lijeka nadležan izdatelj prekršajnog naloga odnosno prekršajni sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak.

Isto tako vezana uz pravni lijek protiv prekršajnog naloga još je jedna vrlo značajna novina, za koju valja očekivati da će također vrlo učinkovito utjecati na efikasnost prekršajnog postupka i posebice rasterećenje prekršajnih tijela koja odlučuju o prigovoru. Izražena je u odredbi članka 168. stavka 8. ZOP, kojom je propisano da sud ili upravno tijelo koje postupa po prigovoru protiv prekršajnog naloga nije vezano obilježjem prekršaja, kao ni vrstom i visinom kazne ili druge mjere iz prijašnje odluke. Time je anulirano, doduše, jedno od temeljnih načela kaznenog postupka – načelo zabrane *reformatio in peius* ili preinačenja nagore, koje daje jamstvo okrivljeniku da u povodu pravnog lijeka podnijetog u njegovu korist odluka ne može biti za nj nepovoljnija od one koja se pobija. Postupanje suprotno navedenom načelu jest bitna povreda odredaba kaznenog postupka iz članka 367. stavka 1. točke 10. Zakona o kaznenom postupku, na koju drugostupanjski sud pazi po službenoj dužnosti. Međutim, očito iz sličnih motiva zakonodavac je za takvim rješenjem posegnuo i u postupku za izdavanje kaznenog naloga (članak 450. Zakona o kaznenom postupku), jer se može očekivati da će okrivljenici biti manje motivirani za ulaganje pravnog lijeka kada je u povodu pravnog lijeka moguća nepovoljnija odluka, i to ne samo u pogledu kazne (vrste i visine) i druge mjere već i u pogledu obilježja prekršaja. Budu li se tijela ovlaštena za izdavanje prekršajnog naloga i odlučivanja o prigovoru u praksi na odgovarajući način znala koristiti ostavljenom mogućnošću koja proizlazi iz navedene zakonske odredbe, otvara se vrlo širok prostor za brzo i učinkovito okončanje velikog broja postupaka u kojima će se određenim ustupcima okrivljenika motivirati na pristanak na posljedice okrivljujuće odluke i njezino izvršenje, a demotivirati ga u ulaganju pravnog lijeka, čime se stvaraju daljnji troškovi postupka a ujedno otvaraju različite mogućnosti odugovlačenja postupka i, u konačnosti, što je danas gorući problem u prekršajnom sudovanju, nastupanja zastare kao procesne smetnje za daljnje vođenje postupka i padanja troškova postupka na teret suda.

I konačno, značajna novina u postupku izricanja sankcije za društveno neprihvatljivo ponašanje manjeg značenja jest uvođenje *globe* kao vrste prekršajne sankcije koja se može izreći prekršajnim nalogom, ali i bez donošenja prekršajnog naloga na mjestu počinjenja prekršaja.

2. TIJELA OVLAŠTENA ZA IZDAVANJE PREKRŠAJNOG NALOGA

Ovlaštenje za izdavanje prekršajnog naloga imaju, osim suda i tijela nadležnih za vođenje prekršajnog postupka - koji odlučuju u prvom stupnju o prekršajima, i svi ovlaštenici za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, osim naravno fizičke osobe kao oštećenika.

2.1. Sud i upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak

Sud i nadležna upravna tijela koja vode prekršajni postupak primjenjujući odredbe ZOP-a pod istim uvjetima (iz članka 162. ZOP) mogu protiv okrivljenika izdati prekršajni nalog, dakle odluku bez ispitivanja okrivljenika i provođenja glavne rasprave kada je zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka podnjet od državnog odvjetnika, policije, inspeksijskog ili drugog upravnog tijela ovlaštenog za nadzor, tijela lokalne ili područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima. Da bi se temeljem zahtjeva tih ovlaštenika mogao od suda ili upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak izdati prekršajni nalog, nalog mora biti utemeljen alternativno, na neposrednom opažanju službene osobe, o čemu postoji zapisnik ili službena zabilješka, vjerodostojnoj dokumentaciji, utvrđenju prekršaja putem uređaja za nadzor i mjerenje ili priznanju prekršaja u drugom sudskom ili upravnom postupku.

Izdavanju prekršajnog naloga od suda ili upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak prethodi ocjena zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka u smislu članka 171. stavka 1. ZOP, pa će sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak odbaciti zahtjev ako za to postoje razlozi. Stilizacija odredbe stavka 2. članka 162. međutim mogla bi stvoriti zabune jer se navodi da će *tijelo* koje vodi postupak nakon provjere odbaciti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, pri čemu se očito misli i na sud i na tijelo uprave koje vodi prekršajni postupak jer to proizlazi kako iz stavka 1. članka 162, tako i iz članka 171. stavka 2. Zakona. Nadalje, propušteno je na ovom mjestu propisati ima li mjesta pravnom lijeku protiv rješenja o odbačaju zahtjeva te o nadležnosti za odlučivanje o pravnom lijeku, a s obzirom na opće pravilo iz stavka 3. članka 87. proizašlo bi da nema mjesta pravnom lijeku, jer je riječ o odluci radi pripreme ili vođenja postupka, odnosno očito nije riječ o rješenju o prekršaju iz stavka 1. članka 87, gdje je uspostavljeno pravilo o pravu na žalbu. Isto tako odgovor na pitanje o pravnom lijeku na rješenje o odbačaju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka prije nego sud ili upravno tijelo odluče izdati prekršajni nalog (članak 162. stavak 2) ne daje jasno niti odredba članka 171. stavka 2. Zakona kojom je propisano pravilo kada će sud (ali ne i upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak) rješenjem odbaciti zahtjev. Naime, iz navedene odredbe

proizlazi da protiv rješenja o odbačaju zahtjeva žalbu mogu podnijeti podnositelji zahtjeva i oštećenik pod uvjetima propisanim Zakonom, pri čemu se dakle opet upućuje na spomenuto opće pravilo o žalbi (članak 87. stavak 1. i 3). Člankom 93. stavkom 3. i člankom 95. stavkom 3. propisan je međutim sastav suda odnosno upravnog tijela kada odlučuje o žalbama protiv odluka donesenih radi pripreme i provedbe postupka (u koje pripada i rješenje o odbačaju zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka), iz čega bi proizašlo da protiv navedene odluke ima mjesta žalbi i o njoj odlučuje vijeće triju sudaca prvostupanjskog suda, odnosno vijeće upravnog tijela u sastavu različitom od onoga koje je donijelo odluku.

2.2. Prekršajni nalog državnog odvjetnika, policije, inspekcijskih službi, drugih upravnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima

Osim suda i upravnih tijela koja vode prekršajni postupak prekršajni nalog mogu pod zakonom propisanim uvjetima izdati dakle i sami ovlaštenici za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Te su odredbe u potpunosti *sui generis* u odnosu na odredbe Zakona o kaznenom postupku iz glave XXVI. gdje su člankom 446. propisani uvjeti za donošenje osuđujuće odluke i izricanje propisane kazne bez provođenja glavne rasprave u postupku izdavanja kaznenog naloga. Takvo zakonsko rješenje postojalo je i prije, te ga novi ZOP također predviđa iz razloga ekonomičnosti i ubrzanja postupka, premda se njime anulira načelo akuzatornosti prema kojem ovlašteni podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka može njime inicirati postupak, a o tom zahtjevu odluku donosi sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak. Međutim, ovlaštenici za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka iz članka 160. točke 4. i 5. ZOP – policija, inspekcijske službe, druga tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i pravne osobe s javnim ovlastima, odnosno njihove ovlaštene osobe, ograničeni su glede izricanja prekršajnih sankcija prekršajnim nalogom, za razliku od suda i upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak odnosno državnog odvjetnika kada na temelju prijave za prekršaj izdaje prekršajni nalog.

Ovlaštenici za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka odlučuju o krivnji počinitelja prekršaja donošenjem prekršajnog naloga ako je prekršaj utvrđen neposrednim opažanjem njihovih ovlaštenih službenih osoba pri obavljanju inspekcijskog i drugog nadzora, tijekom nadzora pregledom dokumentacije, prostorija i robe, odnosno na drugi zakonit i primjeren način, te putem uređaja za nadzor i mjerenje.

Položaj i ovlasti državnog odvjetnika u postupku izdavanja prekršajnog naloga specifični su u odnosu prema drugim podnositeljima zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, kako glede uvjeta pod kojima može izdati prekršajni

nalog, tako i glede izricanja sankcija, o čemu će biti riječi poslije. Državni odvjetnik kada je prema Zakonu ovlašten podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka može na temelju *prijave* za prekršaj, koja se temelji na neposrednom opažanju policije, inspekcijskih ili drugih tijela ili vjerodostojnoj dokumentaciji, izdati prekršajni nalog, s time da ta mogućnost ne postoji ako je podnositelj prijave oštećenik. Isto tako, kada je državni odvjetnik prema Zakonu ovlašten podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, on može, primjenjujući na odgovarajući način odredbe koje se odnose na uvjete za izdavanje prekršajnog naloga od policije, inspekcijskih službi drugih tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima (članak 164. stavak 1. i 2), protiv počinitelja prekršaja izdati prekršajni nalog.

Policija, inspekcijske službe, druga tijela državne uprave, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima, odnosno njihove ovlaštene osobe, mogu izdati prekršajni nalog samo pod točno propisanim uvjetima, i to ako je prekršaj utvrđen neposrednim opažanjem njihovih ovlaštenih službenih osoba pri obavljanju inspekcijskog i drugog nadzora iz njihove nadležnosti, odnosno pregledom dokumentacije, prostorija i robe ili na drugi zakonit i primjeren način tijekom obavljanja nadzora i konačno putem uređaja za nadzor i mjerenje. Navedeni izdavatelji prekršajnog naloga ograničeni su glede izricanja sankcija i drugih mjera.

3. SADRŽAJ PREKRŠAJNOG NALOGA

Sadržaj prekršajnog naloga različit je u određenim elementima, ovisno o tome koji ga je ovlaštenik za izdavanje prekršajnog naloga izdao.

Svaki prekršajni nalog međutim mora imati određene elemente iz kojih se vidi tko izdaje nalog, osobne podatke okrivljenika odnosno podatke o sjedištu prve osobe, vrijeme i mjesto počinjenja djela, podatak o djelu i propisu kojim je djelo kao prekršaj i prekršajna sankcija određeno, odluku o sankciji i drugoj mjeri te obrazloženje i končano uputu o pravnom lijeku.

3.1. Prekršajni nalog suda i upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak

Prekršajni nalog suda i upravnog tijela koji vode prekršajni postupak koncipiran je na način da sadrži uvod, izreku, obrazloženje i pouku o pravu na prigovor protiv prekršajnog naloga. Uvod sadrži naznaku koji sud ili upravno tijelo izdaje prekršajni nalog, službeni broj predmeta, datum donošenja naloga i po čijem se zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka nalog donosi. Izreka prekršajnog naloga započinje osobnim podacima o okrivljeniku odnosno nazivu

i sjedištu pravne osobe, zatim slijedi odluka o krivnji koju čine činjenični opis prekršaja i pravna oznaka djela, nakon čega slijedi odluka o kazni, zaštitnoj mjeri, oduzimanju imovinske koristi i odluka o troškovima postupka te oduzetim predmetima i imovinskopravnom zahtjevu (ako je bio postavljen) kao i određivanju naknade štete (ako za to postoje uvjeti jer je visina štete unaprijed određena cjenikom). Dalje slijedi sadržaj obrazloženja tog prekršajnog naloga, koji je ograničen na kratak opis razloga zbog čega je protiv okrivljenika postupak vođen i na temelju kojih je dokaza donesena odluka. Na kraju odluke slijedi pouka o pravu na prigovor s uputom kojom se tijelu i u kojem roku pravni lijek predaje.

3.2. Sadržaj prekršajnog naloga državnog odvjetnika, upravnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima

Državni odvjetnik, policija, inspeksijske službe i druga upravna tijela za prekršaje koji su otkrili prekršaj prilikom obavljanja inspekcije, nadzora i pregleda iz svoje nadležnosti te pravne osobe s javnim ovlastima kada postupaju u okviru ovlasti koje su im dane, izdaju u pisanom obliku prekršajni nalog, a on može biti izdan i na propisanom obrascu i izrađen elektroničkim putem.

Nalog navedenih ovlaštenika također sadrži uvod, izreku i obrazloženje. U uvodu se osim naziva tijela koje izdaje prekršajni nalog navodi i propis o nadležnosti tijela koje izdaje prekršajni nalog. Iz izreke mora biti vidljivo na koga se odnosi prekršajni nalog, pa se navodi ime i prezime okrivljenika, njegovo prebivalište i mjesto stanovanja odnosno naziv i sjedište pravne osobe koja je okrivljena. Zatim se navodi zakon ili drugi propis ili opći akt kojim je određen prekršaj i sankcija za djelo koje se kažnjava, vrijeme i mjesto počinjenja te kazna i zaštitna mjera uz naznaku propisa na kojem se sankcije temelje. Izreka prekršajnog naloga tih tijela također sadrži odluku o naknadi štete (ako se ona određuje), troškovima postupka, kao i naputak o roku njihove uplate te uplate izrečene novčane sankcije.

4. SANKCIJE I DRUGE MJERE KOJE SE PRIMJENJUJU PREKRŠAJNIM NALOGOM

Položaj ovlaštenika za izdavanje prekršajnog naloga, s obzirom na mogućnost izricanja prekršajnih sankcija i drugih mjera, različit je, a samo sud i upravno tijelo koje provodi prekršajni postupak te državni odvjetnik kada donosi prekršajni nalog pod određenim zakonom propisanim uvjetima nemaju ograničenje u izricanju novčane kazne (naravno, u okviru zakonskog raspona propisane novčane kazne) i druge sankcije i mjere.

Glede izricanja kazne ZOP ne sadrži posebnu odredbu iz koje bi proizašlo može li sud i upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak izreći prekršajnim nalogom kaznu zatvora, iako bi sadržaj odredbe članka 163. stavka 3. Zakona upućivao na takvu mogućnost, jer je u toj odredbi navedeno da izreka prekršajnog naloga suda i upavnog tijela koje vodi prekršajni postupak sadrži, između ostaloga, odluku o kazni, ne precizirajući dakle vrstu kazne u smislu članka 28. Zakona. Međutim, bez obzira na navedenu nepreciznost, a s obzirom na stavak 2. već citiranog članka 28, kojim je propisano da se kazna zatvora ne može propisati kao jedina kazna za određeni prekršaj, očito je da se u postupku izdavanja prekršajnog naloga, u kojem se ne provodi ispitivanje okrivljenika i ne provodi glavna rasprava, ne može izreći kazna zatvora kao stroža kazna od novčane kazne s kojom mora biti alternativno propisana, jer sud i upravno tijelo koje provodi prekršajni postupak nemaju elementa na temelju kojih bi mogli izvršiti izbor kazne i izreći strožu kaznu, imajući u vidu opće pravilo o izboru vrste i mjere kazne izraženu člankom 48. stavcima 1. i 2. Zakona.

Državni odvjetnik počinitelju prekršaja izriče prekršajnim nalogom novčanu kaznu u okviru propisanog raspona, zaštitnu mjeru, te ga obvezuje naknaditi štetu ako je ona utvrđena cjenikom u određenom iznosu, kao i naknaditi troškove postupka koji su propisani u određenom iznosu, kada izdaje prekršajni nalog na temelju prijave za prekršaj (članak 161. stavak 1. i 2).

U svezi s naprijed iznijetim, potrebno je na ovom mjestu upozoriti kako je nejasna i proturječna odredba stavka 4. članka 164. prema kojoj državni odvjetnik kao ovlaštenu podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka može, primjenjujući odredbe stavka 1. i 2. tog članka (a njime su propisani uvjeti donošenja i sadržaj prekršajnog naloga policije, inspekcijских službi drugih upravnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima), izdati prekršajni nalog protiv počinitelja prekršaja. Naime, člankom 161. dano je ovlaštenje državnom odvjetniku za donošenje prekršajnog naloga na temelju *prijave* za prekršaj tijela iz članka 164. stavka 1, te on u tom slučaju nije ograničen u izricanju kazne u okviru zakonskog raspona, ali dok postupa kao *ovlaštenu podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka*, i u tom svojstvu donosi prekršajni nalog, tada za njega vrijedi ograničenje iz članka 164. stavka 2. u pogledu izricanja novčane kazne koje vrijedi za policiju, inspekcijske službe i druga tijela državne uprave.

Policija, inspekcijske službe, druga upravna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima ograničeni su u izricanju prekršajnih sankcija i drugih mjera pri donošenju prekršajnog naloga. Kada navedena tijela pod uvjetima propisanim Zakonom (članak 164. stavak 1) donose prekršajni nalog, njime mogu izreći samo novčanu kaznu u propisanom iznosu, ili najnižem iznosu propisanom za prekršaj, te zaštitnu mjeru, a mogu pod istim uvjetima kao i državni odvjetnik odrediti plaćanje naknade štete i troškova postupka ako je visina štete utvrđena cjenikom, a troškovi propisani u određenom iznosu.

5. POSEBNO O GLOBI KAO VRSTI PREKRŠAJNE SANKCIJE TE NAPLATI GLOBE, NOVČANE KAZNE, ŠTETE ILI TROŠKOVA NA MJESTU IZVRŠENJA PREKRŠAJA ODNOSNO TIJEKOM OBAVLJANJA INSPEKCIJSKOG ILI DRUGOG NADZORA

Tijela jedinica lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima, odnosno njihove ovlaštene osobe, od prekršajnih sankcija pri donošenju prekršajnog naloga, pod Zakonom utvrđenim uvjetima (članak 164. stavak 1), mogu izreći samo globu (s time da se posebnim zakonom može odrediti drugačije).

Globa kao vrsta prekršajne sankcije predstavlja novinu u prekršajnom pravu te kao alternativna sankcija može biti propisana zakonom, dok za prekršaje propisane *drugim* propisima može biti propisana samo globa i opomena. Ako se zakonom propisuje globa, ona ne može biti propisana u iznosu manjem od 50,00 kuna niti većem od 500,00 kuna za fizičke osobe, odnosno iznosu manjem od 500,00 kuna ni većem od 10.000,00 kuna za pravne osobe. Drugim propisima, odnosno odlukom županijske skupštine i Skupštine Grada Zagreba te odlukom općinskog ili drugog vijeća ne može biti propisana globa u iznosu manjem od 50,00 kuna ni većem od 200,00 kuna za fizičke osobe, odnosno manjem od 500,00 kuna ni većem od 1.000,00 kuna za pravne osobe.

Globa kao sankcija za prekršaj može se izreći i *bez donošenja prekršajnog naloga*, na mjestu počinjenja prekršaja, čime se formalno postupanje pri izricanju prijekora za određeno društveno neprihvatljivo ponašanje svodi na minimum. Međutim, službena osoba koja primjenjuje globu na mjestu počinjenja prekršaja može je primijeniti isključivo u visini donje propisane mjere (članak 32. stavak 3).

Na ovom mjestu potrebno je istaknuti kako iz odredbe članka 168. stavka 8. proizlazi da za globu, kada je izrečena od suda ili upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak, *vrijedi* načelo zabrane preinačenja nagore u povodu pravnog lijeka okrivljenika. Naime, citiranom zakonskom odredbom propisano je da sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak nisu vezani vrstom i visinom *kazne*, dakle ne i druge sankcije iz članka 25. stavka 1. Zakona (odnosno konkretno globe).

Osim globe, kada postoje uvjeti da ovlaštena službena osoba policije, inspekcijских službi i drugih upravnih tijela, tijela jedinica lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima izda prekršajni nalog, može se i novčana kazna, šteta ili troškovi naplatiti od počinitelja *odmah*, bez prekršajnog naloga, uz izdavanje potvrde. U tim slučajevima, kao i kod globe, na mjestu počinjenja prekršaja odnosno inspekcijского ili drugog nadzora može se naplatiti samo cjelokupan iznos novčane kazne, zajedno s eventualnom štetom i troškovima.

Ako u naprijed iznijetim slučajevima počinitelj prekršaja ne pristaje platiti globu, novčanu kaznu, štetu i troškove na mjestu izvršenja prekršaja, odnosno mjestu inspeksijskog ili drugog nazdora, uz izdavanje potvrde izdat će mu se prekršajni nalog s uputom da plaćanje može izvršiti u roku od 8 dana od dana kada je počinio prekršaj odnosno uložiti prigovor. Plaćanjem kazne na mjestu počinjenja prekršaja ili kontrole, odnosno u slučaju naknadnog plaćanja prema prekršajnom nalogu, a prije podnošenja prigovora, smatra se da se počinitelj odrekao prava na prigovor protiv prekršajnog naloga (članak 166. stavak 3. i 4), što implicira odluku o odbačaju ako bi ipak prigovor naknadno bio izjavljen.

6. PRAVNI LIJEKOVI U POSTUPKU IZDAVANJA PREKRŠAJNOG NALOGA

6.1. Prigovor i postupak po prigovoru

Prigovor je redovni pravni lijek protiv prekršajnog naloga koji može izjaviti, u roku od 8 dana od dana dostave okrivljeniku, sam okrivljenik, njegov zakonski zastupnik, predstavnik pravne osobe ili opunomoćenik, a u korist okrivljenika fizičke osobe njegov bračni i izvanbračni drug, rođak u uspravnoj liniji, posvojitelj, posvojenik, brat, sestra i branitelj.

S obzirom na uvodno istaknutu novinu u ZOP-u – isključenju zabrane *reformatio in peius* iz članka 168. stavka 8, postavlja se pitanje opravdanosti davanja mogućnosti izjavljivanja prigovora naprijed nabrojenim ovlaštenicima u korist okrivljenika, jer odluka u povodu prigovora za nj dakle može biti i nepovoljnija.

Ako okrivljenik u otvorenom roku za prigovor plati novčanu kaznu, iznos naknade štete i troškova postupka iz prekršajnog naloga, smatrat će se da je odustao od prigovora, a nalog postaje pravomoćan, te nema više mjesta podnošenju bilo kojeg pravnog lijeka osim *zahtjeva za zaštitu zakonitosti*. Međutim, ako je plaćena samo kazna, tada će se prigovor smatrati *žalbom* na odluku o naknadi štete i odluku o troškovima postupka, o kojoj u smislu članka 169. Zakona odlučuje Visoki prekršajni sud.

Zakonom je točno propisan i osnovni sadržaj prigovora, koji se ne mora posebno obrazlagati, ali prijedlog za izvođenje dokaza mora biti obrazložen.

Prigovor koji nije pravovremen, nema nužni propisani sadržaj ili je podniet od neovlaštene osobe odbacuje tijelo koje je izdalo prekršajni nalog. S obzirom na pravni lijek protiv navedenog rješenja o odbačaju u Zakonu je također unijeta novina, jer sada je rok za izjavljivanje žalbe na rješenje o odbačaju prigovora *tri dana* (vjerojatno od dana primitka rješenja o odbačaju prigovora, a ne “naloga”, kako se to navodi u članku 168. stavku 1. Zakona), a o toj žalbi odlučuje Visoki prekršajni sud koji će je ako je nepravodobna ili nedopuštena

odbaciti, a ako je neosnovana odbiti i vratiti cijeli spis tijelu koje je izdalo prekršajni nalog, s time da Visoki prekršajni sud rješenje o odbijanju žalbe na rješenje o odbačaju prigovora dostavlja žalitelju.

Ako Visoki prekršajni sud u povodu odlučivanja o žalbi na rješenje o odbačaju prigovora prihvati žalbu osnovanom, tada će *ukinuti* prvostupajnsko rješenje o odbačaju i naložiti tijelu koje je izdalo prekršajni nalog da predmet dostavi nadležnom prekršajnom tijelu na odlučivanje. Ako je prvostupajnsko prekršajno tijelo samo nadležno za postupanje po prigovoru, Visoki prekršajni sud naložit će mu da nastavi i dovrši prekršajni postupak, postupajući s prekršajnim nalogom kao zahtjevom za pokretanje prekršajnog postupka. Visoki prekršajni sud *sam* će nastaviti postupak ako je nadležan za postupanje po prigovoru u smislu članka 169. stavka 2. Zakona, pri čemu će primjenjivati odredbe koje se odnose na žalbu. Time bi dakle prilikom odlučivanja o prigovoru na kaznu ili drugu mjeru, troškove ili naknadu štete Visoki prekršajni sud bio *vezan* zabranom preinačenja nagore jer stavak 2. članka 169. isključuje primjenu pravila iz stavka 8. članka 168.

Ako je prigovor protiv prekršajnog naloga pravovremen, potpun i dopušten, te nema razloga za njegov odbačaj, tada će ga državni odvjetnik ili drugo tijelo koje je donijelo nalog, a nije nadležno voditi prekršajni postupak, dostaviti bez odgode nadležnom sudu ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak, a oni će tada prekršajni nalog uzeti kao zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

Ako je prigovor podnesen protiv prekršajnog naloga suda ili upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak, a nema razloga za njegov odbačaj, tada će sud ili upravno tijelo nastaviti i dovršiti postupak po tom prigovoru kao zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka.

U prekršajnom postupku u povodu prigovora protiv prekršajnog naloga, sud ili tijelo koje vodi prekršajni postupak stavit će izvan snage prekršajni nalog te provesti redovni prekršajni postupak, i to sud provođenjem glavne rasprave, a upravno tijelo prema odredbama o provođenju prekršajnog postupka, pri čemu ne može izdati prekršajni nalog.

U redovnom prekršajnom postupku pred sudom ili nadležnim upravnim tijelom koje vodi prekršajni postupak izdavatelj prekršajnog naloga ima položaj stranke kao podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, a ako je za konkretni prekršaj isključivi ovlašten podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka državni odvjetnik, tada će ga prekršajno tijelo pozvati da se u roku od 15 dana očituje o tome prihvaća li prekršajni nalog kao zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka ili zahtjev želi promijeniti, ili pak povlači prekršajni nalog kao zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Ako se državni odvjetnik u propisanom i ostavljenom roku ne očituje, smatrat će se da ostaje kod prekršajnog naloga kao zahtjeva.

ZAKLJUČNE NAPOMENE

Novi Zakon o prekršajima u odredbama članaka 160. do 169. dakle detaljno propisuje način donošenja okrivljujuće odluke protiv počinitelja prekršaja bez ispitivanja okrivljenika odnosno provođenja glavne rasprave ili provođenja bilo kakve procesne radnje, u obliku prekršajnog naloga, odnosno način naplaćivanja globe, novčane kazne, štete i troškova postupka bez donošenja prekršajnog naloga, uz potvrdu, na mjestu počinjenja prekršaja odnosno inspekcijskog ili drugog nadzora. Dopustivost donošenja tih odluka vezana je, kao što se vidi iz iznijetog, uz ispunjenje niza zakonskih uvjeta kako se, zbog želje za ekonomičnim, brzim i učinkovitim postupkom, na štetu okrivljenika ne bi zanemarila ostala važna načela prekršajnog postupka i zbog kojeg se razloga mogućnošću podnošenja prigovora od strane okrivljenika stvaraju uvjeti za provođenje redovnog prekršajnog postupka.

Međutim, okrivljenik sada prilikom odlučivanja hoće li izjaviti prigovor mora voditi računa o tome ima li mogućnosti u redovnom prekršajnom postupku u povodu prigovora na prekršajni nalog dovesti u pitanje odluku iz tog prekršajnog naloga, jer Zakon o prekršajima za taj pravni lijek isključuje zabranu preinačenja nagore, osim ako se radi o globi odnosno prigovoru na kaznu ili drugu mjeru kada o njemu odlučuje Visoki prekršajni sud.

Summary

COURT ORDER FOR MISDEMEANOURS

The topic of this paper is the court order for misdemeanours of Title XIX of the Law on Misdemeanours "Official Gazette" no 88/02. The introductory remarks briefly state the basic principle which arises from the possibility of issuing a court order for misdemeanours. The paper then presents the most significant novelties in relation to the provisions of the previous Law on Misdemeanours, according to which a decision on misdemeanours could be passed through summary proceedings. Furthermore, this work presents an overview of the provisions in the Law which concern the bodies authorised to issue a court order for misdemeanours, the content of such a court order, and sanctions and other measures which are envisaged in it, with particular emphasis on the fine as one type of sanction for misdemeanours. Finally, the paper mentions legal remedies that can be applied against a court order for misdemeanours.