



HRVATSKO UDRUŽENJE ZA KAZNE ZNANOSTI I PRAKSU
CONSOCIATIO CROATICA STUDIORUM PRAXISQUE CRIMINALIUM
CROATIAN ASSOCIATION OF CRIMINAL SCIENCES AND PRACTICE

u suradnji s Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske
i Akademijom pravnih znanosti Hrvatske

III. SPECIJALISTIČKO SAVJETOVANJE

PRIMJENA PREKRŠAJNOG ZAKONA I OSTALIH PROPISA S PODRUČJA PREKRŠAJNOG PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

*Baška, hotel CORINTHIA
15. - 17. listopada 2009.*

RADOVI

Elizabeta Ivičević Karas

Povodom presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske - analiza mogućeg utjecaja na reformu prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj 1

Saša Vujanović

Aktualna pitanja prekršajnog izvršnog prava 19

Branka Žigante-Živković

Aktualna pitanja i praksa u primjeni Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji 33

Franjo Podhraški, Stjepan Tršinski i Tomislav Krtinić

Primjena Prekršajnog zakona od strane Ministarstva unutarnjih poslova 41

Marko Rašo

Aktualna pitanja u primjeni Prekršajnog zakona 51

Ivo Josipović

Prekršajni zakon u kontekstu reforme pravosuđa: odlučna uloga obaveznog prekršajnog naloga 61

Pavao Orehovec

Primjena Zakona o sigurnosti prometa na cestama 77

Siniša Nikšić

Aktualna pitanja u primjeni nekih zakona iz područja javnog reda i mira i javne sigurnosti 87

Slavko Andrijević

Praktični problemi i dvojbe u primjeni Prekršajnog zakona i drugih relevantnih propisa koji sadržavaju prekršajne odredbe s aspekta prekršajnog postupanja carinske službe 95

Ljiljana Zubak Čular

Utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe u pravnoj osobi kod prekršaja iz nadležnosti Financijskog inspektorata Republike Hrvatske 111

Dražen Ivanušec

Prekršaji s područja javne nabave 127

Karmen Novak Hrgović

Aktualna pitanja i praksa u području gospodarskih prekršaja 135

Nikola Čubrilo

Primjena Prekršajnog zakona u radu Financijske policije 145

Višnja Gregić-Bondić

Primjena Prekršajnog zakona u radu inspektora Državnog inspektorata 153

Marta Dragičević Prtenjača

Normativni i praktični aspekti poreznog prekršajnog zakonodavstva i prakse 157

**POVODOM PRESUDE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U
PREDMETU MARESTI PROTIV HRVATSKE – ANALIZA MOGUĆEG UTJECAJA
NA REFORMU PREKRŠAJNOG PRAVA
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Nakon uvodnih napomena o presudi Europskog suda za ljudska prava donesenoj u predmetu Maresti protiv Hrvatske, rad sadrži općenita razmatranja o načelu ne bis in idem u unutarnjem pravu Republike Hrvatske i međunarodnopravnim dokumentima, te u judikaturi Europskog suda za ljudska prava. Autorica se posebno osvrće na primjenu metode autonomnog tumačenja pravnih pojmova „kazne“, „osuđujuće i oslobađajuće pravomoćne presude“, te „identiteta kažnjivih djela“ u judikaturi tog suda. Nadalje analizira presude donesene u predmetima Gradinger protiv Austrije, Oliveira protiv Švicarske i Fischer protiv Austrije, u kojima je Europski sud za ljudska prava postavio ne sasvim konzistentne kriterije za utvrđivanje povrede zabrane ne bis in idem, a potom i noviju judikaturu, posebice presudu Velikog vijeća donesenu u predmetu Zolotukhin protiv Rusije. Nakon detaljnog prikaza presude Europskog suda za ljudska prava donesene u predmetu Maresti protiv Hrvatske, autorica iznosi zaključna razmatranja mogućih utjecaja te presude na reformu hrvatskog prekršajnog prava, pri čemu ističe moguće dalekosežne posljedice na cjelokupni hrvatski prekršajnopравни sustav.

1. Uvod

U lipnju ove godine, Europski sud za ljudska prava donio je presudu u predmetu Maresti protiv Hrvatske,¹ kojom je Republika Hrvatska osuđena zbog povrede prava na pristup sudu iz čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), te povrede prava da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari, zajamčenog u odredbi čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP. Premda su obje utvrđene povrede od velike važnosti, rad sadrži tek kraći osvrt na povredu prava na pristup sudu u povodu podnesenog izvanrednog pravnog lijeka u kaznenom postupku – zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, dok će se detaljno analizirati dio presude Europskog suda za ljudska prava kojim se utvrđuje povreda zabrane *ne bis in idem*, vezano uz okolnost da je podnositelj zahtjeva bio dva puta osuđen zbog istog ponašanja koje prema hrvatskom pravu predstavlja prekršaj protiv javnog reda i mira te kazneno djelo teške tjelesne ozljede. Riječ je o prvoj presudi Europskog suda za ljudska prava u kojoj je Republika Hrvatska osuđena zbog konsekutivnog vođenja prekršajnog i kaznenog postupka, bez obzira na činjenicu što kazna nije bila izrečena kumulativno, već je kazna izrečena podnositelju zahtjeva u prekršajnom postupku bila uračunata u kaznu izrečenu u kaznenom postupku.

Mogućnost vođenja kaznenog postupka nakon prekršajnog u hrvatskom pravu ni sudskoj praksi do sada nije bila sporna, uz uvjet uračunavanja kazne, međutim nakon presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske dovodi se u pitanje. Naime, Republika Hrvatska je na temelju čl. 46. st. 1. EKLJP obvezatna podvrgnuti se

* Dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas, docentica na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu

¹ Presuda Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) Maresti protiv Hrvatske, 55759/07, 25. lipnja 2009. Sve presude Europskog suda za ljudska prava, citirane u ovom radu, dostupne su na službenoj web stranici Suda, na adresi: <http://www.echr.coe.int/echr>

konačnoj presudi Europskog suda za ljudska prava. Osim toga, postavlja se i pitanje mogućih budućih osuda Republike Hrvatske pred tim sudom zbog povrede zabrane *ne bis in idem* upravo zbog dvostrukog kažnjavanja, točnije zbog dvostrukog procesuiranja počinitelja, u prekršajnom i kaznenom postupku, a samim time i pitanje mogućih drastičnih posljedica za čitavi prekršajnopравни sustav Republike Hrvatske.

2. Općenito o načelu *ne bis in idem*

2.1. U unutarnjem pravu Republike Hrvatske

U suvremenim pravnim porecima, zabrana da se pojedincu dva puta sudi u istoj stvari predstavlja jedno od temeljnih ljudskih prava. Za razliku od pravnih sustava *common law* tradicije, u kojima se zaštita od *double jeopardy* uglavnom shvaća kao temeljno pravo pojedinca,² načelo *ne bis in idem* (lat.: ne smije se dva puta suditi u istoj stvari) u pravnim porecima kontinentalne pravne tradicije osim temeljnog ljudskog prava predstavlja i jamstvo pravne sigurnosti, u smislu da to načelo štiti i autoritet pravomoćne sudske presude, ali i autoritet suda koji je tu presudu donio,³ a osim toga ima i ulogu svojevrstne sankcije prema tijelima kaznenog postupka.⁴

U hrvatskom pravnom poretku načelo *ne bis in idem* uzdignuto je na ustavnu razinu. „Nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom“ (čl. 31. st. 2. Ustava Republike Hrvatske). Ipak, zakonom se, u skladu s Ustavom i međunarodnim ugovorima, mogu propisati slučajevi i razlozi za obnovu postupka (čl. 31. st. 3. Ustava Republike Hrvatske). Tako Zakon o kaznenom postupku (ZKP)⁵ u čl. 11. proklamira da nitko ne može biti ponovno suđen za djelo za koje je već bio osuđen i za koje je donesena pravomoćna sudska odluka (st. 1.), te da se ne može ponoviti kazneni postupak protiv osobe koja je oslobođena pravomoćnom presudom (st. 2.), međutim predviđa i mogućnost te razloge za obnovu postupka.⁶ I novi Zakon o kaznenom postupku iz 2008. (ZKP/2008),⁷ koji je 1. srpnja ove godine stupio na snagu u odnosu na kaznena djela iz nadležnosti USKOK-a, u odredbi čl. 12. proklamira načelo *ne bis in idem*, no istovremeno predviđa mogućnost obnove postupka pod određenim uvjetima.⁸

² U pravnim sustavima *common law* tradicije, zabrana da se pojedincu dva puta sudi u istoj stvari sadržana je u načelu *double jeopardy*, prema kojemu su u prošlosti oslobađajuće odluke porote bile konačne, kao i oslobađajuće odluke suda donesene u žalbenom postupku. Osim toga, načelo *double jeopardy* šttilo je okrivljenike od ponovnog suđenja za kaznena djela za koja su već bili osuđeni. Suvremeno englesko pravo predviđa iznimke od tog načela. V. ASHWORTH, A.; REDMAYNE, M., *The Criminal Process*, Oxford University Press, 2005., str. 364. i slj.

³ TRECHSEL, S., *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, 2005., str. 383.

⁴ V. ROXIN, C., *Strafverfahrensrecht*, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1998., str. 411.

⁵ Zakon o kaznenom postupku, Nar. nov. 110/79, 27/98 – ispr., 58/99, 112/99, 58/02, 143/02 – ispr., 115/06.

⁶ Kazneni postupak završen pravomoćnom presudom može se obnoviti u korist osuđenika pod određenim pretpostavkama (čl. 405. ZKP), a moguća je i obnova postupka na štetu okrivljenika, ako je postupak završen pravomoćnom odbijajućom presudom, dakle formalnom sudskom odlukom, pod zakonom predviđenim uvjetima (čl. 406. ZKP). Osim toga, do obnove postupka može doći kada je podnesen zahtjev za izmjenu pravomoćne sudske odluke na temelju odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, kojom je poništen ili ukinut propis na temelju kojeg je bila donesena pravomoćna odluka, ili na temelju odluke Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi na neki razlog za obnovu kaznenog postupka (čl. 413. ZKP). Iznimke od načela *ne bis in idem* dopuštene su i u situacijama iznimne nadređenosti međunarodnog kaznenog suda domaćem, te u postupku prema maloljetnicima (čl. 19. Zakona o sudovima za mladež, Nar. nov. 111/97, 27/98 – ispr., 12/02).

⁷ Zakon o kaznenom postupku, Nar. nov. 152/08, 76/09.

⁸ Čl. 12. ZKP/2008: „(1) Nitko ne može biti ponovno kazneno proganjen za djelo za koje je već bio suđen i za koje je donesena pravomoćna sudska presuda. (2) Ne može se obnoviti kazneni postupak protiv osobe koja je

Pravomoćna osuđujuća ili oslobađajuća presuda, dakle formalno pravomoćna meritorna sudska odluka, predstavlja procesnu smetnju za pokretanje novog kaznenog postupka u povodu presuđenog kaznenog predmeta pa bi osuđujuća presuda donesena protivno toj zabrani povodom žalbe bila preinačena u oslobađajuću.⁹ Međutim, prema judikaturi Ustavnog suda Republike Hrvatske, i pravomoćna odbijajuća presuda, zbog toga što je kazneno djelo podlijegalo oprost, povlači primjenu pravila *ne bis in idem*.¹⁰ Temeljni uvjet za primjenu pravila *ne bis in idem* jest identitet kaznenog djela¹¹ i osobe, koji se prosuđuje primjenom pravila akuzatornog načela o subjektivnom i objektivnom identitetu optužbe i presude, s time da se uvijek uzima u obzir činjenični opis kaznenog djela, a ne njegova pravna kvalifikacija.¹²

Načelo *ne bis in idem* vrijedi u unutarnjem pravnom poretku kada je riječ o presudama domaćih sudova, dakle odnosi se na zabranu dvostrukog suđenja u Republici Hrvatskoj,¹³ međutim, ako postoji pravomoćna oslobađajuća ili osuđujuća presuda stranog suda, moguće je ponovno suđenje u Republici Hrvatskoj, pod uvjetima određenima zakonom. Naime, teritorijalno načelo zahtijeva primjenu Kaznenog zakona Republike Hrvatske (KZ)¹⁴ prema svakome tko na njezinom teritoriju počini kazneno djelo, bez obzira na načelo *ne bis in idem* (čl. 13. KZ).¹⁵ Štoviše, kada su posrijedi kaznena djela za koje vrijedi zaštitno ili realno načelo (čl. 14. st. 1. KZ), načelo *ne bis in idem* je isključeno, a suđenje u Republici Hrvatskoj

pravomoćno oslobođena od optužbe.“ Mogućnosti obnove postupka uređene su u odredbama čl. 501. , čl. 502. i čl. 503. ZKP/2008.

⁹ KRAPAC, D., Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: institucije, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 249 – 250.

¹⁰ Prema ranijoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, „ustavna odredba kojom se isključuje mogućnost ponovnog suđenja i kažnjavanja za kazneno djelo optuženika (osuđenika) koji je „... već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom...“ odnosi se očito na slučaj kada je u kaznenom postupku izrečena presuda kojom se optuženik oslobađa optužbe ili se proglašava krivim i kažnjava (članci 347. i 348. ZKP). Ta se odredba izrijekom ne odnosi na presudu kojom se optužba odbija (članak 353. ZKP) pa treba zaključiti da nema ustavnopravne zapreke za ukidanje osporenih odluka sudova i vraćanje na ponovno suđenje nižestupajnskom sudu“. Ustavni sud je dodao i da odluka „kojom se optuženika pravomoćno ne oslobađa optužbe, već se kazneni postupak (pravomoćno) obustavlja, nije valjani temelj za primjenu ustavnih odredaba o zabrani ponovnog suđenja iz članka 31. stavka 2. Ustava“... „Ta odluka nije ni razlog za primjenu odredbe članka 11. stavka 1. ZKP, jer se jamstvo optuženiku (osuđeniku) da mu se neće ponovno suditi za djelo za koje je već bio suđen, odnosno za koje je donesena pravomoćna sudska odluka, prvenstveno odnosi na presudu kojom se sudilo o meritumu spora, a ne na rješenje o obustavi postupka“. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-791/1997, 14. ožujka 2001. Međutim, prema novijoj judikaturi, „formalna razlika između oslobađajuće presude i presude kojom se optužba odbija ne može se uzeti kao jedini kriterij za rješavanje pitanja dopustivosti vođenja novog i nezavisnog kaznenog postupka za neku istu kriminalnu količinu: premda je sadržana u presudi kojom se optužba odbija, odluka o oprost, u pravnom smislu, stvara iste pravne posljedice kao i oslobađajuća presuda, a u obje presude se također, određeno činjenično stanje uzima kao nedokazano“. U konkretnom predmetu, „prema ocjeni Ustavnog suda, Vrhovni sud Republike Hrvatske je u osporenoj presudi pogrešno zaključio da se počinitelju, nakon donošenja pravomoćne presude za jedno kazneno djelo u idealnom stjecaju, u novom kaznenom postupku može suditi za drugo kazneno djelo u idealnom stjecaju“ pa nije ustavnopravno prihvatljivo stajalište ... prema kojem donošenje presude ili rješenja o obustavi postupka zbog kaznenog djela oružane pobune za isti događaj ne isključuje mogućnost kasnijeg pokretanja i vođenja postupka, pa i donošenje osuđujuće presude protiv počinitelja kaznenog djela ratnog zločina protiv civilnoga stanovništva, uz obrazloženje da je to djelo upravljeno i protiv čovječnosti i međunarodnog prava, a ne samo protiv društvenih vrijednosti Republike Hrvatske.“ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-543/1999, 26. studenoga 2008., Nar. nov. 145/08.

¹¹ V. PAVIŠIĆ, B., Komentar Zakona o kaznenom postupku, Edicija erudita, 2007., str. 39.

¹² KRAPAC, D., *supra* bilj. 9., str. 250.

¹³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-370/94, 5. srpnja 1994., Nar. nov. 56/94.

¹⁴ Kazneni zakon, Nar. nov. 110/97, 27/98 – ispr., 129/00, 51/01, 105/04, 84/05 – ispr., 71/06, 110/07, 152/08)

¹⁵ Ipak, ako je postupak pokrenut i dovršen u stranoj državi, u Republici Hrvatskoj kazneni se postupak može pokrenuti jedino uz odobrenje Državnog odvjetnika Republike Hrvatske (čl. 15. st. 1. KZ), a pri tome se u izrečenu kaznu uračunava kazna izdržana na temelju strane presude (čl. 17. KZ). V. GARAIĆ, A.; GRGIĆ, M., *Ne bis in idem* (u zakonima, konvencijama i sudskoj praksi), Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2008., Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 67 – 70.

je obvezatno i kad je kazneni postupak već pokrenut ili dovršen u stranoj državi.¹⁶ Naime, države se ne žele potpuno odreći svoje kaznene sudbenosti samo zato što se počiniteljima za pojedina kaznena djela već sudilo u stranim kaznenim postupcima, pa stoga niti učinak zabrane koju nalaže načelo *ne bis in idem* u međunarodnom pravu nema isti opseg kao u domaćem pravu.¹⁷ Naposljetku, Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (ZOMPO)¹⁸ postojanje pravomoćne domaće sudske odluke predviđa kao razlog za odbijanje molbe za pružanjem međunarodne pravne pomoći (čl. 13. st. 1. t. 1. ZOMPO), odnosno kao smetnju za izvanugovorno izručenje povodom istog djela iste osobe, osim ako su ispunjeni uvjeti za ponavljanje postupka (čl. 35. st. 1. t. 5. ZOMPO).¹⁹

2.2. U međunarodnopravnim dokumentima

Zabrana koju nalaže načelo *ne bis in idem*, prema kojoj se nikome ne može dva puta suditi niti itko može dva puta biti kažnjen u istoj stvari, danas predstavlja jedno od temeljnih ljudskih prava zajamčenih Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (MPGPP) (čl. 14. st. 7.) i Protokolom 7 uz EKLJP (čl. 4. st. 1.).

MPGPP navedeno pravo proklamira kao jedno od jamstava šireg prava na pravični postupak, iako nije riječ o jamstvu koje zahtjeva određenu kvalitetu postupka, već nameće posljedicu da u određenim okolnostima ne može uopće doći do suđenja.²⁰ Sam tekst MPGPP propisuje da „nitko ne može biti gonjen ili kažnjen zbog kaznenog djela u vezi s kojim je već bio oslobođen krivnje ili osuđen pravomoćnom presudom prema zakonu i krivičnom postupku svake zemlje“, no Odbor za ljudska prava Ujedinjenih naroda dao je tumačenje da čl. 14. st. 7. MPGPP zabranjuje dvostruku osudu za isto ponašanje samo u slučajevima kada se osobama sudilo u istoj državi, pa se time relativizira učinak načela *ne bis in idem* u međunarodnom pravu.²¹

Za razliku od teksta MPGPP, tekst same EKLJP ne sadrži načelo *ne bis in idem*, niti je ono regulirano u okviru odredbi o pravu na pravični postupak iz čl. 6. EKLJP, već je naknadno uređeno odredbama čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP. Međutim, prema judikaturi Europskog suda za ljudska prava, pojam „kazneni postupak“ iz čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP mora se tumačiti u svjetlu općih načela koja se odnose na izraze „optužnica za kazneno djelo“ i „kazna“ iz čl. 6. i čl. 7. EKLJP.²² Navedene pojmove treba razumijevati na isti način, u smislu da se u slučajevima u kojima ne dolazi u obzir primjena čl. 6. EKLJP ne primjenjuje niti odredba čl. 4. Protokola 7, dakle načelo *ne bis in idem*.²³ Međutim, učinak načela izrijeком je relativiziran, budući da se „nikome ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku iste države za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom ili kaznenim postupkom te države“ (čl. 4. st. 1. Protokola 7 uz EKLJP), dakle ne i druge države. Osim toga, za razliku od MPGPP, Protokol 7 uz EKLJP predviđa mogućnost iznimki od načela *ne bis in idem*, koje moraju biti predviđene zakonom,

¹⁶ NOVOSELEC, P., u: HORVATIĆ, Ž. (gl. ur.), Rječnik kaznenog prava, Masmedia, Zagreb, 2002., str. 287. i 668.

¹⁷ KRAPAC, D., Međunarodna kaznenopravna pomoć, Narodne novine, Zagreb, 2006., str. 66. i 156.

¹⁸ Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, Nar. nov. 178/04.

¹⁹ KRAPAC, D., *supra* bilj. 17, str. 66.

²⁰ TRECHSEL, S., *supra* bilj. 3, str. 385.

²¹ Recommendation CPPR/C/31/D 204, 1986., 2. 11. 1987, AP protiv Italije. V. KOERING-JOULIN, R., u: PETTITI, L.-E.; DECAUX, E.; IMBERT, P.-H., La Convention européenne des droits de l'homme, Economica, Paris, 1999., str. 1094.

²² ESLJP, Göktan protiv Francuske, 33402/96, 2. srpnja 2002., § 48; Malige protiv Francuske, 68/1997/852/1059, 23. rujna 1998., § 35; Zolotukhin protiv Rusije, [GC], 14939/03, 10. veljače 2009., § 52.

²³ V. TRECHSEL, S., *supra* bilj. 3, str. 387.

budući da načelo *ne bis in idem* važi u prilog osuđenoj osobi i ne smije se koristiti protiv nje u smislu zabrane obnove postupka zbog činjeničnih ili pravnih razloga.²⁴ Tako su iznimke uvjetovane postojanjem dokaza o novim ili novootkrivenim činjenicama, ili postojanjem bitnih povreda u prethodnom postupku koje su mogle utjecati na odluku suda. Naposljetku, konvencijsko pravo da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari predstavlja jedno od nekoliko temeljnih ljudskih prava koja se ne mogu derogirati u skladu s čl. 15. EKLJP čak niti u slučaju rata ili izvanrednog stanja.

Pored MPGPP i EKLJP, među relevantnim međunarodnopravnim dokumentima koji sadrže i načelo *ne bis in idem* svakako treba istaknuti konvencije donesene u okviru Vijeća Europe koje uređuju pitanja međunarodnopravne pomoći, a koje su na snazi u Republici Hrvatskoj, primjerice Europsku konvenciju o izručenju iz 1957. (čl. 8. i 9.) s Dopunskim protokolom iz 1975. (čl. 2.) i Konvenciju o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog kaznenim djelom iz 1990. (čl. 18. st. 1. t. e).

Načelo *ne bis in idem* predviđaju i brojni dokumenti doneseni u okviru Europske unije, počevši od Schengenskog sporazuma, odnosno Konvencije o provedbi prvog Schengenskog sporazuma iz 1985. godine (čl. 54. i 55.),²⁵ preko Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica iz 1995. godine (PIF Konvencija)²⁶ koja je u cijelosti preuzela odredbe čl. 54. i 55. Konvencije o provedbi prvog Schengenskog sporazuma glede obveza država članica na primjenu načela *ne bis in idem*,²⁷ Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu iz 2002. godine,²⁸ dokumenta Zelena knjiga o sukobu jurisdikcija i načelu *ne bis in idem* u kaznenim postupcima iz 2005. godine,²⁹ pa sve do Povelje o temeljnim pravima Europske unije od 12. prosinca 2007. godine koja u čl. 50. proklamira načelo *ne bis in idem*.³⁰ Dakle, Europska unija već posljednja dva desetljeća različitim dokumentima nastoji urediti složeno pitanje tumačenja i primjene načela *ne bis in idem*, da bi se spriječilo dvostruko, odnosno višestruko suđenje i kažnjavanje među državama članicama Europske unije, a značajna je i praksa Europskog suda pravde u Luksemburgu, koji je to načelo priznao kao temeljno načelo europskog pravnog poretka.³¹

²⁴ KOERING-JOULIN, R., *supra* bilj. 21, str. 1093.

²⁵ *Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*, OJ L 239 od 22. rujna 2000., str. 19 – 62.

²⁶ *Convention on the protection of the European Communities financial interests (PIF Convention)*, OJ C 316 od 27. studenog 1995., str. 49 – 57.

²⁷ Tako osoba protiv koje je postupak pravomoćno okončan u jednoj državi članici ne može biti kazneno gonjena u drugoj državni članici na temelju istih činjenica, pod uvjetom da kazna, ako je izrečena, bude i izvršena, izvršava se ili se prema zakonima te države više ne može izvršiti (čl. 7. st. 1.). Ipak, od primjene načela *ne bis in idem* moguće su iznimke, pa tako države članice u određenim slučajevima mogu staviti rezervu (čl. 7. st. 2.). Opširnije v. ĐURĐEVIĆ, Z., Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica – nastanak, sadržaj i implementacija, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 14, broj 2/2007, str. 937 – 938.

²⁸ *Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States*, OJ L 190 od 18. srpnja 2002. Okvirna odluka o europskom uhidbenom nalogu pravilo *ne bis in idem* uređuje kao jednu od apsolutnih (čl. 3.), odnosno relativnih smetnji (čl.4.) za izvršenje europskog uhidbenog naloga. Opširnije v. BURIC, Z., Europski uhidbeni nalog, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 14, broj 1/2007, str. 228 – 230.

²⁹ *Green Paper on Conflicts of Jurisdiction and the Principle of ne bis in idem in Criminal Proceedings*, od 23. prosinca 2005. Tekst nije objavljen u Official Journal, a može mu se pristupiti s web stranice http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/1160_11_en.htm Opširnije v. MUNIVRANA, M., Univerzalna jurisdikcija, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 13, broj 1/2006, str. 211.

³⁰ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, od 12. prosinca 2007., OJ C 303 od 14. prosinca 2007.

³¹ O određivanju sadržaja pojmova „bis“ i „idem“ iz čl. 54. Konvencije o provedbi prvog Schengenskog sporazuma iz 1985. u judikaturi Europskog suda pravde, v. GARAČIĆ, A.; GRGIĆ, M., *supra* bilj. 15, str. 93 – 95.

Naposljetku, i statuti međunarodnih kaznenih sudova zabranjuju dvostruko suđenje pred međunarodnim kaznenim sudom, ali i pred nacionalnim sudovima, međutim ipak uz određene iznimke predviđene u korist međunarodnih kaznenih sudova.³²

3. Posebno o mogućnostima i uvjetima kumuliranja prekršajne i kaznene odgovornosti u hrvatskom pravu i sudskoj praksi

Hrvatski pravni poredak u načelu isključuje kumulaciju kaznenog i prekršajnog postupka, tako da će u slučajevima ponašanja koja ispunjavaju obilježja i kaznenog djela i prekršaja, prednost uvijek imati kazneni postupak.³³ Izričitu odredbu, prema kojoj za prekršaj ne može biti kažnjen počinitelj koji je u kaznenom postupku proglašen krivim za kazneno djelo koje obuhvaća i obilježja prekršaja, sadrži važeći Prekršajni zakon,³⁴ a sličnu je odredbu sadržavao i Zakon o prekršajima iz 2002.³⁵ koji je bio na snazi u vrijeme vođenja postupaka pred prekršajnim i redovnim sudovima u predmetu podnositelja zahtjeva pred Europskim sudom za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske.

Zabrana kumulacije kaznene i prekršajne odgovornosti ako je kazneni postupak pravomoćno završen prije prekršajnog nesporna je i u praksi Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske.³⁶ Pri tome je treba naglasiti da, prema stajalištu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, samo pravomoćna osuđujuća presuda za kazneno djelo koje sadrži i obilježja prekršajnog postupka predstavlja zapreku prekršajnom kažnjavanju, ali ne i osuđujuća presuda koja još nije postala pravomoćna, a ispravnost takvog stajališta potvrdio je i Ustavni sud Republike Hrvatske.^{37,38} Međutim, počinitelj koji je za prekršaj već kažnjen u prekršajnom postupku može se kazniti u kaznenom postupku, s time da mu se kazna izrečena za prekršaj uračunava u kaznu koju sud izriče u kaznenom postupku (čl. 63. st. 2. KZ).³⁹

³² Tako se primjerice iznimke predviđene Rimskim statutom Međunarodnog kaznenog suda (čl. 20. st. 3.) odnose na slučajeve kada je postupak pred drugim sudom vođen radi zaštite neke osobe od odgovornosti za djela iz nadležnosti Međunarodnog kaznenog suda, ili pak ako je postupak vođen pristrano i ovisno, protivno odredbama pravičnog postupka i težnji privođenja neke osobe pravdi. Osim u navedenim slučajevima, prema statutima *ad hoc* kaznenih sudova za bivšu Jugoslaviju (čl. 10. st. 2. t. a.) i Ruandu (čl. 9. st. 2. t. a.), iznimka je predviđena i za slučajeve kada je djelo u postupku pred nacionalnim kaznenim sudom bilo kvalificirano kao obično kazneno djelo, a ne kao međunarodni zločin. MUNIVRANA, M., *supra* bilj. 29, str. 210. i slj.

³³ KRAPAC, D., *supra* bilj. 9, str. 42.

³⁴ „Protiv počinitelja prekršaja koji je već u kaznenom postupku pravomoćno proglašen krivim za kazneno djelo koje obuhvaća i obilježja počinjenog prekršaja ne može se pokrenuti prekršajni postupak za taj prekršaj, a ako je postupak pokrenut ili je u tijeku, ne može se nastaviti i dovršiti“ (čl. 10. Prekršajnog zakona, Nar. nov. 87/2008).

³⁵ „Počinitelj koji je bio u kaznenom postupku pravomoćno proglašen krivim za kazneno djelo koje obuhvaća i obilježja prekršaja ne može biti kažnjen u prekršajnom postupku“ (čl. 6. Zakona o prekršajima, Nar. nov. 88/02, 122/02, 187/03, 105/04, 127/04).

³⁶ V. primjerice rješenja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj FPŽ-164/05, 17. svibnja 2006., FPŽ-1181/05, 3. lipnja 2009., FPŽ-1007/05, 9. lipnja 2009.

³⁷ Stajalište poput onog Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, izraženog u rješenju br. IP-9/1998., zauzeo je i Ustavni sud Republike Hrvatske o svojoj odluci br. U-III-180/1999., 20. listopada 1999. V. MRŠIĆ, G., Nepravomoćna osuđujuća presuda kaznenog suda i isključenje prekršajnog kažnjavanja, Hrvatska pravna revija, kolovoz 2002., str. 103 – 104.

³⁸ V. i novije odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-1953/2006, 10. srpnja 2008., Nar. Nov. 98/08.; broj: U-III-3489/2005, 19. prosinca 2007.

³⁹ V. odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-4467/2005 od 9. studenoga 2006.

4. Načelo *ne bis in idem* u judikaturi Europskog suda za ljudska prava

4.1. Autonomno tumačenje pojmova: „kazna“, „osuđujuća“ i „oslobađajuća pravomoćna presuda“, te „identitet kažnjivih djela“

Odredba čl. 4. st. 1. Protokola 7 uz EKLJP načelno zabranjuje dvostruko suđenje istoj osobi u istoj stvari, međutim ne isključuje mogućnost da različite jurisdikcije poznaju različita kažnjiva djela proizišla iz istog kažnjivog ponašanja.⁴⁰ Predstavlja li određena mjera, izrečena povodom određenog kažnjivog ponašanja, kaznu u smislu čl. 7. EKLJP, Europski sud za ljudska prava ocjenjuje kazuistički, primjenjujući kriterije koje je u svojoj judikaturi utvrdio autonomnim tumačenjem pojma „kazne“, a to su: priroda i cilj (prevencija, reparacija, represija) mjere, kvalifikacija u unutarnjem pravu, postupci povezani s njezinim donošenjem i izvršenjem, te njezina težina.⁴¹ Kazuističko tumačenje pojma „kazne“, koje Europski sud za ljudska prava u svojoj judikaturi primjenjuje pri ocjenjivanju predstavlja li određena mjera kaznu u smislu čl. 7. EKLJP, po prirodi je stvari od velikog utjecaja na tumačenje i primjenu načela *ne bis in idem*.

Jedna od temeljnih pretpostavki važenja načela *ne bis in idem* jest da je kazneni postupak završio osuđujućom ili oslobađajućom, dakle meritornom sudskom odlukom. Tako primjerice odluka o obustavi kaznenog postupka uslijed odustanka državnog odvjetnika nema karakter osuđujuće niti oslobađajuće presude pa ne dolazi u obzir primjena čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP. S druge pak strane, Europski sud za ljudska prava je fleksibilan u tumačenju pojma „presude“ pa tako presudom može smatrati i odluku administrativnog ureda koje nema karakter sudbenog tijela, a kojom se izriče novčana kazna.⁴²

Što se tiče tumačenja pojma „pravomoćnosti“ presude, u načelu, pravomoćnima se smatraju presude protiv kojih, prema unutarnjem pravu, više ne postoji mogućnost podnošenja redovnog pravnog lijeka, bilo da su stranke iscrpile redovne pravne lijekove, ili propustile rokove za njihovo podnošenje.^{43,44}

Pitanje identiteta kažnjivih djela u „prvom“ i „ponovnom“ suđenju vjerojatno je jedno od najsloženijih pitanja primjene načela *ne bis in idem*, kod kojeg treba voditi računa o čitavom nizu kriterija, primjerice svrsi pojedinog postupka (naime, moguće je vođenje dvaju postupaka od kojih svaki ima svoju specifičnu svrhu, iako ta okolnost sama po sebi nije dostatna da isključi primjenu načela *ne bis in idem*), osobi protiv koje se vodi postupak, ponašanju te osobe, činjeničnom stanju, optužnom aktu te pravnoj kvalifikaciji djela.⁴⁵ Da je riječ o uistinu složenom postupku utvrđivanja identiteta kažnjivih djela proizlazi i iz judikature Europskog suda za ljudska prava koja ne pokazuje uvijek dosljednost u primjeni spomenutih kriterija. Štoviše, tu judikaturu autori nerijetko smatraju nekonzistentnom,⁴⁶ pa i kontradiktornom,⁴⁷ pozivajući se pri tome napose na presude u predmetima Gradinger protiv Austrije i Oliveira protiv Švicarske.

⁴⁰ ESLJP, Oliveira protiv Švicarske, 84/1997/868/1080, 30. srpnja 1998., § 26; v. SUDRE, F.; MARGUENAUD, J.-P.; ANDRIANTSIMBAZOVINA, J.; GOUTTENOIRE, A.; LEVINET, M., Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Presses Universitaires de France, Paris, 2005., str. 367.

⁴¹ ESLJP, Welch protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 17440/90, 9. veljače 1995., § 28. V. *ibid.*, str. 366.

⁴² ESLJP, Oliveira protiv Švicarske, *supra* bilj. 40, §§ 9 i 10.

⁴³ ESLJP, Zolotukhin protiv Rusije, *supra* bilj. 22, § 107.

⁴⁴ V. TRECHSEL, S., *supra* bilj. 3, str. 389 – 390.

⁴⁵ *Ibid.*, str. 391. i slj.

⁴⁶ *Ibid.*, str. 394. i slj.

⁴⁷ V. PAVIŠIĆ, B., Kazneno pravo Vijeća Europe, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006., str. 130.

4.2. Presuda u predmetu Gradinger protiv Austrije – težište na „istom ponašanju“ („idem factum“)

U predmetu Gradinger protiv Austrije,⁴⁸ Europski sud za ljudska prava je po prvi puta odlučivao o povredi prava zajamčenog u čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP. U tom predmetu, podnositelj zahtjeva je najprije bio osuđen za kazneno djelo izazivanja prometne nesreće sa smrtnom posljedicom, iako je bio oslobođen glede okolnosti da je vozio u alkoholiziranom stanju, međutim, kasnije je osuđen za prekršaj vožnje u alkoholiziranom stanju. Metodom autonomnog tumačenja, Europski sud za ljudska prava je zaključio da je austrijski prekršajni postupak kazneni postupak u smislu čl. 6. st. 1. EKLJP,⁴⁹ a budući da je osuđujuća presuda u tom postupku bila utemeljena na istom ponašanju okrivljenika kao i ranije donesena osuđujuća presuda kaznenog suda, utvrdio je povredu zabrane *ne bis in idem*, iako je prekršaj predstavljao „samo jedan aspekt kažnjivog djela“.⁵⁰

Europski sud za ljudska prava je dakle kao glavni kriterij ocjene povrede pravila *ne bis in idem* istaknuo isto činjenično stanje u obje odluke. Naime, i osuda za kazneno djelo izazivanja prometne nesreće sa smrtnom posljedicom, kao i osuda za prekršaj vožnje u alkoholiziranom stanju temeljile su se na istom ponašanju podnositelja zahtjeva. Pri tome treba napomenuti da je Europski sud za ljudska prava nedvojbeno bio svjestan da je riječ o odredbama koje se ne razlikuju samo glede oznake kažnjivih djela, nego što je još važnije, i glede njihove prirode i svrhe.⁵¹ Dakle, Europski sud za ljudska prava je zabranio kumulaciju administrativnog, odnosno prekršajnog postupka prema unutarnjem pravu, i kaznenog postupka povodom istog ponašanja, i to nakon što je osudu u prekršajnom postupku prekvalificirao u kaznenu osuđujuću presudu.⁵²

4.3. Presuda u predmetu Oliveira protiv Švicarske – priznanje mogućnosti da jedno ponašanje predstavlja više različitih kažnjivih djela („concoars idéal d'infractions“)

Nekoliko godina nakon presude u predmetu Gradinger protiv Austrije, došlo je do zaokreta u tumačenju načela *ne bis in idem* u predmetu Oliveira protiv Švicarske.⁵³ Podnositeljica zahtjeva je u kaznenom postupku bila osuđena za kazneno djelo izazivanja prometne nesreće, u kojoj je druga osoba teško tjelesno ozlijeđena. Podnositeljica je najprije kažnjena novčanom kaznom zbog prebrze vožnje i gubitka nadzora nad vozilom, a potom je ponovno kažnjena novčanom kaznom zbog prouzrokovanja teške tjelesne ozljede iz nehaja, s time da je naknadno prva kazna uračunata u drugu. Iako je zbog uračunavanja kazne Europski sud za ljudska prava zaključio da podnositeljica zahtjeva nije bila dva puta kažnjena,⁵⁴ ipak se postavljalo pitanje povrede načela *ne bis in idem* zbog vođenja dva kaznena postupka i izricanja dvije osude na temelju istog činjeničnog stanja.

Europski sud za ljudska prava je ustvrdio da u slučaju prividnog stjecaja (*concoars idéal d'infractions*), u kojem jedna ili više radnji ispunjavaju obilježja dvaju ili više kažnjivih djela, a počinitelj je osuđen najprije za jedno, a potom za drugo djelo, naknadni kazneni progon neće predstavljati povredu načela *ne bis in idem*. U tim slučajevima riječ je o „jednom kažnjivom djelu koje čini dva odvojena delikta“ koji mogu stajati u odnosu konsumpcije, a ne

⁴⁸ ESLJP, Gradinger protiv Austrije, 33/1994/480/562, 28. rujna 1995.

⁴⁹ ESLJP, Gradinger protiv Austrije, § 36.

⁵⁰ ESLJP, Gradinger protiv Austrije, § 55.

⁵¹ ESLJP, Gradinger protiv Austrije, §§ 54 - 55.

⁵² V. SUDRE, F., *supra* bilj. 40, str. 367.

⁵³ ESLJP, Oliveira protiv Švicarske, *supra* bilj. 40.

⁵⁴ ESLJP, Oliveira protiv Švicarske, §§ 25 i 27.

o „istom ponašanju“. Prema tome, moguće je voditi više kaznenih postupaka za kažnjiva djela koja su dio jednog kriminalnog ponašanja, te se počinitelja može kazniti posebno za svako kažnjivo djelo čija su obilježja sadržana u jednom kriminalnom događaju.⁵⁵ Nadalje, Europski sud za ljudska prava je bez posebnog obrazloženja ustvrdio da članak 4. Protokola 7 uz EKLJP ne isključuje „odvojena kažnjiva djela, čak i kad su sastavni dijelovi istog kriminalnog ponašanja, za koja sude različiti sudovi, a posebno ako, kao u ovom slučaju, kazne nisu bile kumulativne, već je manja bila uračunata u veću“.⁵⁶

Europski sud za ljudska prava se pozvao na kriterije postavljene u predmetu Oliveira protiv Švicarske u predmetu Göktan protiv Francuske.⁵⁷ U tom predmetu, podnositelj zahtjeva je u Francuskoj najprije bio osuđen na kaznu zatvora zbog nezakonite trgovine drogom, a potom i na kaznu zatvora jer nije platio carinsku globu. Europski sud za ljudska prava je zaključio da okolnost da je isti sud podnositelju zahtjeva dva puta sudio za isto kriminalno ponašanje, raspačavanje nezakonito uvezene droge, nije predstavljala povredu čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP iz razloga što je jedno kriminalno ponašanje sačinjavalo dva kažnjiva djela, jedno kažnjivo prema općem kaznenom zakonu, a drugo prema carinskom zakonu.^{58,59}

4.4. Presuda u predmetu Fischer protiv Austrije – težište na „bitnim elementima“ („essential elements“) kažnjivih djela

Očito svjestan neujednačenosti svoje prakse, Europski sud za ljudska prava je svoja stajališta nastojao pojasniti u predmetu Fischer protiv Austrije,⁶⁰ koji je s obzirom na činjenične okolnosti slučaja bio sličan predmetu Gradinger protiv Austrije. Europski sud za ljudska prava najprije je ustvrdio da u slučajevima kada jedno ponašanje ispunjava obilježja više kažnjivih djela, odnosno kada se različita kažnjiva djela konsektivno progone kao rezultat istog ponašanja, ključno pitanje jest imaju li ta djela „iste bitne elemente“.⁶¹ Naime, neće biti povrede čl. 4. Protokola 7 ako se ta kažnjiva djela razlikuju u svojim bitnim elementima, odnosno bitnim činjeničnim sastojcima. Pri tome se sud ne smije ograničiti samo na utvrđivanje da je podnositelj zahtjeva, na temelju jednog ponašanja, suđen ili kažnjen za nominalno različita kažnjiva djela.“⁶² Konkretno u ovom predmetu, Europski sud za ljudska prava je zaključio da je podnositelju trebalo suditi samo za jedno djelo jer ono obuhvaća sve nepravo sadržano u drugome djelu,⁶³ a isti pristup zadržao je i u predmetima W. F. Protiv Austrije⁶⁴ i Sailer protiv Austrije.⁶⁵

⁵⁵ ESLJP, Oliveira protiv Švicarske, § 26. V. KRAPAC, D., Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskog kaznenog postupnog prava, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 286.

⁵⁶ ESLJP, Oliveira protiv Švicarske, § 27. V. TRECHSEL, S., *supra* bilj. 3, str. 396

⁵⁷ ESLJP, Göktan protiv Francuske, *supra* bilj. 22.

⁵⁸ ESLJP, Göktan protiv Francuske, § 50.

⁵⁹ U ovom je predmetu, međutim, Europski sud za ljudska prava bio posebno kritičan glede kazne zatvora koju je ocijenio kao „arhaičnu“ mjeru. ESLJP, Göktan protiv Francuske, § 51. V. LEACH, P., *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2005., str. 385 – 386.

⁶⁰ ESLJP, Fischer protiv Austrije, 37950/97, 29. svibnja 2001.

⁶¹ V. LEACH, P., *supra* bilj. 59, str. 385.

⁶² ESLJP, Fischer protiv Austrije, *supra* bilj. 60, § 25.

⁶³ TRECHSEL, S., *supra* bilj. 3, str. 396.

⁶⁴ ESLJP, W. F. Protiv Austrije, 38275/97, 30. svibnja 2002., § 25.

⁶⁵ ESLJP, Sailer protiv Austrije, 38237/97, 6. lipnja 2002., § 25

4.5. Presuda u predmetu Zolotukhin protiv Rusije – nastojanje za konsolidacijom judikature

Na kraju razmatranja relevantne judikature Europskog suda za ljudska prava, posebno treba istaknuti presudu Velikog vijeća Europskog suda za ljudska prava novijeg datuma, donesenu u predmetu Zolotukhin protiv Rusije.⁶⁶ Riječ je o presudi koja je posebno važna, između ostalog, jer se na nju Europski sud za ljudska prava izriješkom pozvao u presudi Maresti protiv Hrvatske, a nekoliko dana ranije i u predmetu Rotsalainen protiv Finske.⁶⁷ Na temelju analize relevantnih međunarodnopravnih dokumenata, Veliko se vijeće u primjeni pravila *ne bis in idem* odlučilo na pristup strogo zasnovan na identitetu materijalnih djela, odnosno činjeničnog stanja ili ponašanja (*eng. „same cause“ ili „same acts“, fr. „même faits“*), a ne zakonskoj klasifikaciji tih djela (*eng. „same offence“, fr. „même infraction“*).⁶⁸ Naime, pristup koji bi naglasak stavljao na zakonsku klasifikaciju kažnjivih djela bio bi previše restriktivan i time bi se potkopavalo pravo zajamčeno odredbom čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP. U tom smislu, čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP zabranjuje progon ili suđenje za drugo „kažnjivo djelo“ ako ono proizlazi iz identičnih ili bitno istih činjenica.⁶⁹

U konkretnom predmetu, podnositelj zahtjeva je najprije bio kažnjen za prekršaj „lakšeg izgređničkog ponašanja“ (*„minor disorderly acts“*), jer je psovao policijske službenike i remetiо javni red nakon dolaska u policijsku postaju, a potom je bio oslobođen u kaznenom postupku u kojem je bio optužen, između ostalog, i za kazneno djelo „izgređničkog ponašanja“ (*„disorderly acts“*) koje se također sastojalo i u psovanju policijskih službenika i remećenju javnog reda nakon dolaska u policijsku postaju. Veliko vijeće je zaključilo da kazneno djelo koje je podnositelju zahtjeva u kaznenom postupku stavljeno na teret u cijelosti obuhvatilo činjenične sastojke prekršaja za koje je ranije osuđen, te da prekršaj „lakšeg izgređničkog ponašanja“ nije obuhvaćao niti jedan element koji nije bio sadržan u kaznenom djelu „izgređničkog ponašanja“. Radilo se dakle o bitno istim činjenicama.⁷⁰ Veliko vijeće Europskog suda za ljudska prava je stoga zaključilo da se kazneni postupak protiv podnositelja zahtjeva vodio u povodu istog djela za koje je već bio pravomoćno osuđen u prekršajnom postupku,⁷¹ zbog čega je utvrdio povredu čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP.

⁶⁶ ESLJP, Zolotukhin protiv Rusije, *supra* bilj. 22. Nakon presude donesene 7. lipnja 2007. predmet je bio upućen na odlučivanje Velikom vijeću koje je odluku donijelo 10. veljače 2009.

⁶⁷ ESLJP, Ruotsalainen protiv Finske, 13079/03, 16. lipnja 2009., §§ 56 – 57.

⁶⁸ ESLJP, Zolotukhin protiv Rusije, *supra* bilj. 22, §§ 79 – 81.

⁶⁹ ESLJP, Zolotukhin protiv Rusije, §§ 82 – 83.

⁷⁰ ESLJP, Zolotukhin protiv Rusije, § 97.

⁷¹ ESLJP, Zolotukhin protiv Rusije, § 121.

5. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske

5.1. Okolnosti slučaja i relevantno pravo Republike Hrvatske

U presudi Maresti protiv Hrvatske,⁷² Europski sud za ljudska prava se najprije osvrnuo na činjenične okolnosti slučaja irelevantno pravo Republike Hrvatske. Protiv podnositelja zahtjeva u lipnju 2005., na zahtjev pazinske policije, pokrenut je prekršajni postupak pred Prekršajnim sudom u Pazinu. Prekršajni je sud utvrdio da je podnositelj zahtjeva na pazinskom terminalu, pod utjecajem alkohola, vrijeđao oštećenika D. R. te mu zadao nekoliko udaraca u glavu, nakon čega ga je nastavio udarati po cijelome tijelu. Stoga je Prekršajni sud u Pazinu podnositelja zahtjeva, na temelju članka 6. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira⁷³ proglasio krivim za prekršaj, jer se na javnom mjestu ponašao na naročito drzak i nepristojan način pri čemu je vrijeđao građane i narušavao njihov mir, te ga je osudio na kaznu zatvora u trajanju od četrdeset dana.

Nekoliko mjeseci nakon pravomoćnosti rješenja Prekršajnog suda u Pazinu, u studenome 2005., Općinsko državno odvjetništvo u Pazinu podignulo je optužni prijedlog pred Općinskim sudom u Pazinu, kojom se podnositelja zahtjeva teretilo za kazneno djelo nanošenja teških tjelesnih ozljeda oštećenom D. R., pozivajući se na policijsko izvješće o događaju od 15. lipnja 2005. U travnju 2006. sud je spojio tri kaznena postupka koja su se u to vrijeme vodila protiv podnositelja zahtjeva, uključujući i postupak zbog teških tjelesnih ozljeda D. R. U svibnju 2006. podnositelj zahtjeva je proglašen krivim za nekoliko kaznenih djela, između ostalog i za nanošenje teške tjelesne ozljede (članak 99. st. 1. KZ). Naime, Općinski je sud u Pazinu utvrdio da je 15. lipnja 2005. podnositelj zahtjeva prišao D.R. te ga vrijeđao, nakon čega ga je počeo udarati po cijelom tijelu. Podnositelju zahtjeva je za sva kaznena djela za koja je proglašen krivim izrečena jedinstvena kazna zatvora u trajanju od jedne godine, s time da mu je u izrečenu kaznu uračunata izdržana kazna zatvora izrečena u prekršajnom postupku.

Protiv prvostupanjske presude podnositelj zahtjeva je podnio žalbu, između ostalog, zbog povrede pravila *ne bis in idem*, s obzirom na ranije osude pred Prekršajnim sudom u Pazinu. Županijski sud je djelomično prihvatio žalbu, no ne zbog povrede pravila *ne bis in idem*. Potom je branitelj podnositelja zahtjeva podnio zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, između ostalog, i zbog povrede pravila *ne bis in idem*, međutim zahtjev je prvostupanjski sud odbacio kao nepravodoban. Protiv rješenja o odbačaju podnositelj zahtjeva podnio je žalbu Županijskom sudu u Puli, zbog nepropisne dostave drugostupanjske odluke. Naime, odluka je dostavljena majci podnositelja zahtjeva koja boluje od shizofrenije i koja zbog toga, prema tvrdnjama obrane, nije bila sposobna za rasuđivanje i nije se mogla smatrati odraslim članom kućanstva u smislu odredbe čl. 146. st. 1. ZKP pa se rok za podnošenje izvanrednog pravnog lijeka trebao računati od dana dostave sudske odluke branitelju. Županijski sud u Puli odbio je žalbu uz obrazloženje da je majka podnositelja zahtjeva potpisala punomoć njegovom branitelju iz čega proizlazi da nije bila nesposobna za rasuđivanje.

Naposljetku, podnositelj zahtjeva se u ustavnoj tužbi, koju je podnio u ožujku 2007., između ostalog, pozvao na povredu prava na podnošenje pravnih lijekova, zbog neuredne dostave drugostupanjske odluke i povrede prava na pravni lijek zajamčenog u čl. 2. Protokola 7 uz EKLJP. Ustavni je sud tužbu odbacio jer se nije ticala merituma predmeta.

⁷² ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, *supra* bilj. 1, §§ 5 – 18.

⁷³ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine proć. 5/90, 30/90 – ispr., 47/90 i 29/94.

5.2. Ocjena Europskog suda za ljudska prava o postojanju povrede prava na pristup sudu iz čl. 6. st. 1. EKLJP

Podnositelj zahtjeva pred Europskim sudom za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske žalio se na povredu prava na pristup sudu, zajamčenog odredbom čl. 6. st. 1. EKLJP.⁷⁴ Pozivajući se na ranije odluke, Europski sud za ljudska prava je najprije istaknuo da se jamstva iz čl. 6. primjenjuju i u postupcima pred žalbenim ili kasacijskim sudovima. U predmetu Maresti protiv Hrvatske, podnositelj zahtjeva je doduše imao pristup sudu, u smislu da je mogao podnijeti izvanredni pravni lijek, međutim „takav „pristup“ sam po sebi ne iscrpljuje sve zahtjeve čl. 6. st. 1.“^{75,76} Osim toga, Europski sud za ljudska prava je posebno istaknuo da se pravo na pristup sudu može vremenski ograničiti, dakle i rokovima u kojima je moguće podnijeti određeni pravni lijek, međutim način primjene rokova u konkretnim slučajevima može rezultirati povredom odredbe čl. 6. st. 1. EKLJP.⁷⁷

U predmetu Maresti protiv Hrvatske Europski sud za ljudska prava zaključio da su hrvatski sudovi odluke donosili bez da su prethodno saslušali majku podnositelja zahtjeva, odnosno bez da su ocijenili njezino mentalno stanje, iako je podnositelj zahtjeva priložio medicinsku dokumentaciju koja potvrđuje da je majci dijagnosticirana shizofrenija, te iako je tvrdio da zbog toga nije bila u sposobna obavijestiti podnositelja zahtjeva o odluci Županijskog suda u Puli koja joj je bila dostavljena. Naime, s obzirom na prirodu njezine bolesti, bilo je nužno ustanoviti sposobnost majke podnositelja zahtjeva da shvati prirodu sudske odluke koju je primila u ime podnositelja zahtjeva te potrebu da mu tu odluku proslijedi.⁷⁸ Naposljetku je Europski sud za ljudska prava zaključio da „lakonski zaključak domaćeg suda da je dostava presude majci podnositelja zahtjeva bila dostatna zbog toga što je ona potpisala punomoć njegovom branitelju nije bio u skladu sa zahtjevima čl. 6. st. 1. Konvencije“.⁷⁹ Usljed toga, utvrđeno je da je podnositelju zahtjeva povrijeđeno pravo na pristup sudu glede njegovog zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, odnosno da je došlo do povrede čl. 6. st. 1. EKLJP.⁸⁰

5.3. Ocjena Europskog suda za ljudska prava o postojanju povrede prava na da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari iz čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP

5.3.1. O prirodi kazne izrečene u prekršajnom postupku

U svojoj ocjeni prirode kazne koja je podnositelju zahtjeva bila izrečena u prekršajnom postupku, Europski sud za ljudska prava je najprije podsjetio da zakonska karakterizacija određenog postupka u nacionalnom pravu ne može biti jedini važan kriterij za primjenu pravila *ne bis in idem*, već da treba uzeti u obzir tri kriterija postavljena u ranijoj judikaturi:⁸¹ zakonsku klasifikaciju kažnjivog djela prema unutarnjem pravu, samu prirodu kažnjivog djela te težinu zapriječene kazne.⁸² Naime, u judikaturi Europskog suda za ljudska prava već je bilo slučajeva u kojima je zaključeno da „određena kažnjiva djela imaju kriminalnu konotaciju,

⁷⁴ „... u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj“ (čl. 6. st. 1. EKLJP).

⁷⁵ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, *supra* bilj. 1, § 34.

⁷⁶ ESLJP, Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 8225/78, 28. svibnja 1985, §§ 56 – 57.

⁷⁷ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, *supra* bilj. 1, § 38.

⁷⁸ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, § 41.

⁷⁹ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, § 41.

⁸⁰ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, § 43.

⁸¹ ESLJP, Engel i dr. protiv Nizozemske, 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, 8. lipnja 1976.

⁸² ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, *supra* bilj. 1, § 57.

iako se prema mjerodavnom domaćem pravu smatraju suviše trivijalnim da bi se na njih primjenjivalo kazneno pravo i pravila kaznenog postupka“.⁸³

Europski sud za ljudska prava je nadalje istaknuo da upućivanje na „lakšu“ prirodu određenog djela samo po sebi ne isključuje klasifikaciju tog djela kao „kaznenog“ primjenom autonomnog tumačenja EKLJP, s obzirom da konvencijski tekst ne zahtijeva nužno određeni stupanj težine djela da bi ono po svojoj prirodi bilo kazneno djelo.⁸⁴ Štoviše, temeljni kriteriji određenja prirode kažnjivog djela u konkretnom slučaju su kazna i zastrašivanje, karakteristični za kaznene sankcije koje se izriču za kaznena djela.⁸⁵

Naposljetku, Europski sud za ljudska prava je zaključio da zapriječena kazna, kao i kazna koja je podnositelju zahtjeva bila izrečena u prekršajnom postupku, uključuje gubitak osobne slobode, što opravdava pretpostavku da su optužbe protiv podnositelja zahtjeva po svojoj prirodi bile „kaznene“.^{86,87} S obzirom na prirodu kažnjivog djela i težinu kazne, osuda podnositelja zahtjeva u prekršajnom postupku smatra se osudom u „kaznenom postupku“ u smislu čl. 4. protokola 7 uz EKLJP.⁸⁸

5.3.2. O tome jesu li kažnjiva djela za koja je podnositelju zahtjeva suđeno u prekršajnom i kaznenom postupku ista djela

U ocjeni jesu li kažnjiva djela za koja je podnositelju zahtjeva suđeno u prekršajnom i kaznenom postupku ista kažnjiva djela, Europski sud za ljudska prava se pozvao na kriterije utvrđene u predmetu Zolotukhin protiv Rusije, prema kojima načelo *ne bis in idem* zabranjuje progon ili suđenje za drugo „kažnjivo djelo“ ako ono proizlazi iz identičnih ili bitno istih činjenica.⁸⁹ Europski sud za ljudska prava je najprije napomenuo da zakonski opis prekršaja iz čl. 6. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira ne sadrži nanošenje tjelesnih ozljeda, koje pak s druge strane predstavlja ključni element kaznenog djela teške tjelesne ozljede iz čl. 99. KZ. Međutim, budući da je Prekršajni sud u Pazinu izrijekom utvrdio da je podnositelj zahtjeva kriv, između ostalog, i za zadavanje udaraca u glavu i po cijelom tijelu D. R., Europski sud za ljudska prava je zaključio da je fizički napad na D. R. bio sastavni element prekršaja za kojeg je podnositelj zahtjeva proglašen krivim. I u kaznenom postupku pred Općinskim sudom u Pazinu, podnositelj zahtjeva proglašen je krivim, između ostalog, i za udarce zadane D. R., pa su se obje odluke odnosile na isti događaj i isto ponašanje.⁹⁰ Pri tome činjenica da je kazna zatvora u trajanju od četrdeset dana, izrečena u prekršajnom postupku, bila uračunata u kaznu zatvora izrečenu u kaznenom postupku nije utjecala na ocjenu Europskog suda za ljudska prava da je podnositelj zahtjeva dva puta suđen za isto djelo.⁹¹

⁸³ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, § 58.

⁸⁴ Tako i u presudi ESLJP, Zolotukhin protiv Rusije, *supra* bilj. 22, § 55.

⁸⁵ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, *supra* bilj. 1, § 59.

⁸⁶ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, § 60. Riječ je doduše o presumpciji koja je oboriva u iznimnim slučajevima, pod uvjetom da se oduzimanje slobode ne može smatrati „značajno štetnim“ s obzirom na svoju prirodu, trajanje ili način izvršenja. U predmetu Maresti protiv Hrvatske Europski sud za ljudska prava je zaključio da ne postoje takve iznimne okolnosti koje bi oborile postavljenu presumpciju.

⁸⁷ Tako i u presudi ESLJP, Zolotukhin protiv Rusije, *supra* bilj. 22, § 56.

⁸⁸ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, *supra* bilj. 1, § 61.

⁸⁹ ESLJP, Zolotukhin protiv Rusije, *supra* bilj. 22, §§ 82 – 83. V. *supra* naslov III., podnaslov 5.

⁹⁰ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, *supra* bilj. 1, § 63.

⁹¹ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, § 65.

5.3.3. O tome je li se podnositelju zahtjeva dva puta sudilo

U ocjeni o tome je li se podnositelju zahtjeva dva puta sudilo u istoj stvari, Europski sud za ljudska prava se oslanjao i na okolnost da su i prekršajni postupak i kazneni postupak pokrenuti na temelju policijske prijave. Naime, policija je najprije podnijela zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka pred Prekršajnim sudom u Pazinu, a potom je podnijela kaznenu prijavu Općinskom državnom odvjetništvu u Pazinu, uslijed čega je došlo do dvostrukog procesuiranja podnositelja zahtjeva.⁹² Osim toga, drugostupanjski je sud, usprkos tome što se podnositelj zahtjeva žalio zbog povrede zabrane *ne bis in idem*, potvrdio prvostupanjsku presudu kojom je podnositelj zahtjeva osuđen za isto djelo za koje mu je prekršajni sud izrekao kaznu, pa je prema mišljenju Europskog suda za ljudska prava došlo do svjesnog dupliciranja kaznenog postupka prema podnositelju zahtjeva.⁹³ Stoga je utvrđeno da je podnositelju zahtjeva bilo povrijeđeno pravo zajamčeno u čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP.

6. Zaključna razmatranja mogućih utjecaja judikature Europskog suda za ljudska prava na reformu hrvatskog prekršajnog prava

U predmetu Maresti protiv Hrvatske, Europski sud za ljudska prava je utvrdio povredu zabrane *ne bis in idem* iz čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP na temelju nekoliko zaključaka. Prvo, Europski sud za ljudska prava je presudu donesenu protiv podnositelja zahtjeva u prekršajnom postupku smatrao osuđom u kaznenom postupku, s obzirom na prirodu kažnjivog djela i kaznu zatvora izrečenu podnositelju zahtjeva u prekršajnom postupku, koja uključuje gubitak osobne slobode, pa po svojoj prirodi predstavlja kaznu u smislu kaznenopravne sankcije. Time nije uvažio argument Vlade Republike Hrvatske da je svrha izrečene prekršajne kazne bila zaštita dobrobiti građana te javnog reda i mira u širem smislu. Iz toga proizlazi da bi za sve teže prekršaje, koji su po svojoj težini „na samoj granici“ s kaznenim djelima,⁹⁴ te za koje hrvatsko prekršajno zakonodavstvo predviđa i kaznu zatvora,⁹⁵ osuđujuća presuda i izricanje kazne zatvora u prekršajnom postupku isključivali mogućnost naknadnog vođenja kaznenog postupka za kaznena djela proizašla iz istog događaja, jer bi u protivnome došlo do povrede zabrane *ne bis in idem*. Ovo je pitanje posebno aktualno s obzirom da novi Prekršajni zakon iz 2008. godine karakterizira upravo pooštrenje zakonske politike kažnjavanja i jačanje represije s obzirom na ocjenu o iznimnoj opasnosti pojedinih prekršaja, poput prekršaja nasilja u obitelji i drugih prekršaja povezanih s nasiljem, teških prekršaja protiv okoliša i teških prekršaja vezanih za zlorabu opojnih droga, za koje je moguće zakonom propisati te izreći kaznu zatvora do čak devedeset dana (čl. 35. st. 2.) za razliku od dosadašnjih šezdeset dana.⁹⁶ Stoga se sada, u povodu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv

⁹² ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, § 67.

⁹³ ESLJP, Maresti protiv Hrvatske, § 68.

⁹⁴ Budući da se u kaznenom pravu kazna zatvora smatra „najtežom kaznom primjerenom samo za najteže pojavne oblike kažnjivih ponašanja i za određene tipove počinitelja kažnjivih djela“, logično je da se u prekršajnom pravu treba primjenjivati tek iznimno, za one prekršaje koji su zbog svoje težine „na samoj granici“ s kaznenim djelima. DERENČINOVIĆ, D., Posebno prijestupovno i prekršajno zakonodavstvo prije i poslije donošenja Zakona o prijestupima i prekršajima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 8, broj 1/2001, str. 102 – 103.

⁹⁵ Riječ je ponajprije o prekršajima nasilja u obitelji, kao i drugim prekršajima povezanih s nasiljem kod kojih kazna zatvora ostvaruje vrlo značajnu ulogu specijalne i generalne prevencije. V. OSET, S., Prekršajnopravne sankcije *de lege lata* i *de lege ferenda* – primjena i izvršenje, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 12, broj 2/2005, str. 524.

⁹⁶ O općim zakonskim okvirima za propisivanje kazni, v. RAŠO, M., Prekršajni zakon, najznačajnije novosti materijalnog prekršajnog prava i prekršajnog postupka, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2008., Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 397 – 398.

Hrvatske, ponovno nameće pitanje ne bi li trebalo te najteže prekršaje propisati kao kaznena djela, ne samo s obzirom na društvenu osudu tih djela, nego i s obzirom na potrebu razmjernosti sankcija i procesnih garancija okrivljenika,⁹⁷ a za prekršaje propisati samo novčanu kaznu i druge prekršajnopravne sankcije. Dakako, takav bi zahvat zahtijevao iznimne napore, s obzirom na brojnost propisa kojima se propisuju prekršaji te brojnost samih prekršaja.

Drugo, Europski sud za ljudska prava je zaključio da su kažnjiva djela za koje je podnositelju zahtjeva suđeno u prekršajnom i kaznenom postupku ista djela, pozivajući se na okolnost da je Prekršajni sud u Pazinu izrijekom utvrdio da je podnositelj zahtjeva kriv, između ostalog, i za zadavanje udaraca u glavu i po cijelom tijelu D. R. Štoviše, upravo je zbog te okolnosti Europski sud za ljudska prava zaključio da je fizički napad na D. R. bio sastavni element prekršaja za kojeg je podnositelj zahtjeva proglašen krivim, bez obzira što nanošenje teške tjelesne ozljede uopće ne ulazi u zakonski opis prekršaja za koji je podnositelj zahtjeva osuđen. Pri tome nije uvažen argument Vlade Republike Hrvatske da je u prekršajnom postupku podnositelj zahtjeva osuđen zbog prekršaja protiv javnog reda i mira, jer se pod utjecajem alkohola na javnom mjestu ponašao na naročito drzak i nepristojan način, vrijeđajući građane i narušavajući njihov mir, a u kaznenom postupku zbog nanošenja teške tjelesne ozljede, djela koje se nikako ne može smatrati prekršajem, već kaznenim djelom koje ne može biti identično uznemiravanju javnog reda i mira. U tom smislu, kazneno djelo teške tjelesne ozljede, kao drugo „kažnjivo djelo“ ne proizlazi iz identičnih niti bitno istih činjenica kao prekršaj protiv javnog reda i mira. U krajnjoj liniji, Europski sud za ljudska prava nije primjenjivao svoje kriterije postavljene u predmetu Oliveira protiv Švicarske, prema kojima bi se počinitelja moglo kazniti posebno za svako od više kažnjivih djela čija su obilježja sadržana u jednom kriminalnom događaju, niti je uzeo u obzir okolnost da se u konkretnom slučaju prekršajnim i kaznenim sankcioniranjem štite različite vrijednosti, a niti to da kazne zatvora nisu bile kumulativno izrečene, već da je u kaznu izrečenu u kaznenom postupku uračunata ona izrečena u prekršajnom postupku. Štoviše, Europski sud za ljudska prava se pozvao na presudu Velikog vijeća donesenu u predmetu Zolotukhin protiv Rusije, u kojoj je vrlo široko tumačena mogućnost primjene zabrane *ne bis in idem*.

Treće, s obzirom na okolnost da su i prekršajni postupak i kazneni postupak pokrenuti na temelju policijske prijave, kao i na okolnost da je drugostupanjski sud potvrdio prvostupanjsku presudu kojom je podnositelj zahtjeva osuđen za isto ponašanje za koje mu je prekršajni sud izrekao kaznu, Europski sud za ljudska prava je zaključio da je došlo do dvostrukog suđenja te povrede prava zajamčenog čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP. Moguće je izvesti zaključak da bi ubuduće policija, u slučajevima kada počinitelj istim kriminalnim ponašanjem ostvari obilježja dva kažnjiva djela, prekršaja i kaznenog djela, trebala podnijeti kaznene prijave, ali ne i pokretati prekršajni postupak, što danas često čini motivirano ostvarivanjem u pravilu bržih rezultata u prekršajnom, nego u kaznenom postupku.

Naposljetku, treba zaključiti da se za sada o mogućim utjecajima presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske na eventualnu reformu hrvatskog prekršajnog prava može tek nagađati, između ostalog i stoga što u vrijeme pisanja ovog teksta presuda još uvijek nije postala konačna prema čl. 44. st. 2. EKLJP. Međutim, ako presuda postane konačna, sasvim je sigurno da će Republika Hrvatska njome biti obvezana, na temelju čl. 46. st. 1. EKLJP, a u tom slučaju postoji mogućnost da će se Ustavni sud Republike Hrvatske morati uhvatiti u koštac s velikim brojem ustavnih tužbi, u kojima će građani osuđeni u prekršajnom, a potom i u kaznenom postupku za prekršaj, odnosno kazneno djelo proizišlo iz istog ponašanja, tražiti zaštitu svog ustavom zajamčenog prava. Ukoliko pak Republika Hrvatska bude višekratno osuđena pred Europskim sudom za ljudska prava zbog

⁹⁷ JOSIPOVIĆ, I., Prekršajni zakon u kontekstu reforme pravosuđa, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2008., Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 128.

povrede načela *ne bis in idem*, značit će da je u hrvatskom pravnom poretku došlo do sistemskog kršenja EKLJP, što će samo po sebi nametati obvezu temeljite reforme cjelokupnog sustava prekršajnog prava.

LITERATURA

1. ASHWORTH, A.; REDMAYNE, M., *The Criminal Process*, Oxford University Press, 2005.
2. BURIĆ, Z., *Europski uhidbeni nalog*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 14, broj 1/2007, str. 217 – 266.
3. DERENČINOVIĆ, D., *Posebno prijestupovno i prekršajno zakonodavstvo prije i poslije donošenja Zakona o prijestupima i prekršajima*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 8, broj 1/2001, str. 89 – 114.
4. ĐURĐEVIĆ, Z., *Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica – nastanak, sadržaj i implementacija*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 14, broj 2/2007, str. 921 – 966.
5. GARACIĆ, A.; GRGIĆ, M., *Ne bis in idem (u zakonima, konvencijama i sudskoj praksi)*, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2008., Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 66 – 110.
6. JOSIPOVIĆ, I., *Prekršajni zakon u kontekstu reforme pravosuđa*, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2008., Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 111 – 130.
7. KOERING-JOULIN, R., u: PETTITI, L-E.; DECAUX, E.; IMBERT, P-H., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Economica, Paris, 1999.
8. KRAPAC, D., *Kazneno procesno pravo*, Prva knjiga: institucije, Narodne novine, Zagreb, 2007.
9. KRAPAC, D., *Međunarodna kaznenopravna pomoć*, Narodne novine, Zagreb, 2006.
10. KRAPAC, D., *Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskog kaznenog postupovnog prava*, Narodne novine, Zagreb, 2008.
11. LEACH, P., *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2005.
12. MRŠIĆ, G., *Npravomoćna osuđujuća presuda kaznenog suda i isključenje prekršajnog kažnjavanja*, Hrvatska pravna revija, kolovoz 2002., str. 102 – 105.
13. MUNIVRANA, M., *Univerzalna jurisdikcija*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 13, broj 1/2006., str. 189 – 235.
14. NOVOSELEC, P., u: HORVATIĆ, Ž. (gl. ur.), *Rječnik kaznenog prava*, Masmedia, Zagreb, 2002.
15. OSET, S., *Prekršajnopravne sankcije de lege lata i de lege ferenda – primjena i izvršenje*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 12, broj 2/2005, str. 503 – 540.
16. PAVIŠIĆ, B., *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006.
17. PAVIŠIĆ, B., *Komentar Zakona o kaznenom postupku*, Edicija erudita, 2007.
18. RAŠO, M., *Prekršajni zakon, najznačajnije novosti materijalnog prekršajnog prava i prekršajnog postupka*, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2008., Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 394 – 417.
19. ROXIN, C., *Strafverfahrensrecht*, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1998.
20. SUDRE, F.; MARGUENAUD, J-P.; ANDRIANTSIMBAZOVINA, J.; GOUTTENOIRE, A.; LEVINET, M., *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Presses Universitaires de France, Paris, 2005.
21. TRECHSEL, S., *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, 2005.

Summary

ON THE OCCASION OF THE JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN THE MARESTI VS. CROATIA CASE – ANALYSIS OF POSSIBLE INFLUENCES ON THE REFORM OF MISDEMEANOURS LAW IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Following the introductory remarks concerning the judgement of the European Court of Human Rights in the Maresti vs. Croatia case, the paper contains analysis of the non bis in idem principle in Croatian domestic law and international legal documents, as well as in jurisprudence of the European Court of Human Rights. The author particularly considers application of the method of autonomous interpretation of legal notions of “punishment”, “condemnatory or acquitting final judgement” and “identity of offences” in the jurisprudence of the Court. The author further analyzes judgements in Gradinger vs. Austria case, Oliveira vs. Switzerland case and Fischer vs. Austria case, in which the European Court of Human Rights set some not completely consistent criteria of establishing violations of non bis in idem rule, and then also the more recent judicature, particularly judgement of the Grand chamber in Zolotukhin vs. Russia case. Following a detailed review of the judgement of the European Court of Human Rights in Maresti vs. Croatia case, the author presents concluding remarks on possible influences of this judgement on the reform of Croatian misdemeanour law, and emphasise possible far-reaching consequences to the entire Croatian misdemeanour legal system.

AKTUALNA PITANJA PREKRŠAJNOG IZVRŠNOG PRAVA

1. Uvodne napomene

Izvršno prekršajno pravo možemo definirati kao skup propisa o izvršenju kazni i drugih prekršajnopравnih sankcija koje su izrečene ili primijenjene počiniteljima prekršaja. Uz materijalno i procesno prekršajno pravo, izvršno prekršajno pravo čini trihotomiju prekršajnog prava u tzv. širem smislu. Norme koje uređuju način izvršavanja prekršajnopравnih sankcija djelomično su ugrađene u sam "organski" Prekršajni zakon (NN br. 107/07, dalje u tekstu PZ) u materijalnim i procesnim odredbama, zatim u nekim posebnim zakonima i nizu podzakonskih propisa kao provedbenih propisa koji uređuju način izvršenja kazni i drugih prekršajnopравnih sankcija. Naravno, relevantan pravni izvor predstavljaju i međunarodnopравni akti (međunarodni ugovori, konvencije i drugi akti koje je ratificirala Republika Hrvatska i koji su dio unutarnjeg prava u rangu iznad zakonskog).

Takav konglomerat normi čini sadržaj hrvatskog izvršnog prekršajnog prava kojim se omogućava izvršenje prekršajnopравnih sankcija kao konačni završetak reakcije društva na zabranjeno (protupravno) ponašanje i upravo je ta završna faza društvene reakcije neizostavna u koegzistenciji i međusobnoj isprepletenosti tri skupine normi prekršajnog prava tijesno povezanih jedinstvenom zadaćom suzbijanja protupравnih ponašanja – prekršaja, a kako je definirano u aksiološkoj odredbi o općoj svrsi prekršajnih sankcija (čl.6. PZ)¹. U toj je odredbi naglašena isprepletenost u slijedu događanja (reakcije društva) nakon počinjenja nekog kažnjivog (u ovom slučaju prekršajnog) djela: primjena formalnog (procesnog) prava uglavnom prethodi primjeni materijalnog prekršajnog prava, jer materijalno prekršajno pravo može se primijeniti na konkretan slučaj samo na način propisan zakonom koji određuje formu (oblik) postupanja, dočim primjena izvršnog prava nastupa nakon što se primjeni materijalno pravo na konkretan slučaj. Nemoguće je ne primijetiti da se u tome ogleda i temelj uređenja pravne države u trodiobi vlasti na zakonodavnu, sudsku i izvršnu: zakonodavac kazne propisuje, sud u uređenom postupku kazne izriče, a izvršna vlast (uprava) izvršava sankcije. Gonjenje za kažnjiva djela, pa bilo to i za djela najmanje "specifične težine" kao što su prekršaji, odnosno vođenje kazneno-prekršajnog postupka i donošenje bilo kakvih odluka u tom postupku gubi smisao i svrhu ukoliko ne dođe do izvršenja odluka, a pogotovo ukoliko ne dođe do izvršenja sankcije izrečene povodom utvrđivanja prekršajnopравne odgovornosti.

Sumarni pregled aktualne problematike hrvatskog izvršnog prekršajnog prava *de lege lata* dan je u ovom radu s legislativom važećom na dan 1. rujna 2009. godine. Zbog ograničenja u opsegu, u radu se izlaže samo problematika izvršavanja prekršajnopравnih sankcija, premda bi prirodnu cjelinu činilo i razmatranje izvršenja troškova prekršajnog postupka, oduzimanja imovinske koristi ostvarene prekršajem, te izvršavanja eventualnog imovinskopравnog zahtjeva oštećenika u postupku, također i izvršavanja stranih odluka o prekršajima.

¹ "Opća svrha propisivanja i izricanja ili primjene svih prekršajnih sankcija je da svi građani poštuju pravni sustav i da nitko ne počini prekršaj, te da se počinitelji prekršaja ubuduće tako ponašaju".

2. Hrvatsko izvršno prekršajno pravo *de lege lata*

Pluralizam prekršajnopравnih sankcija ogleđa se u tome da u sustavu postoje dvije kazne za punoljetne počinitelje prekršaja: kazna zatvora i novčana kazna, te admonitivne sankcije (opomena i uvjetna osuda), a postoje odgojne mjere, maloljetnički zatvor i novčana kazna kao maloljetničke sankcije. Zaštitne mjere kao dodatne prekršajnopравne sankcije mogu se primijeniti i prema maloljetnim i prema punoljetnim počiniteljima prekršaja.

Dalje će se u najsžetijem obliku opisati način izvršavanja pojedinih prekršajnopравnih sankcija s naglaskom na problematičnim pitanjima u postupku izvršavanja.

2.1. Izvršenje kazne zatvora

Postojanje kazne zatvora u sustavu prekršajnih kazni je samo po sebi problematično pitanje, jer radi se o kazni koja se sastoji u oduzimanju slobode kao temeljnog ljudskog prava za relativno bezopasni delikt, a osim toga radi se o oduzimanju slobode koje je po trajanju kratko (prema penološkim kriterijima radi se o kratkotrajnim zatvorskim kaznama koje prema učenju suvremene znanosti kaznenog prava i penologije treba izbjegavati, odnosno treba ih supstituirati drugim sankcijama) i svaka kontekstualizacija takvog kažnjavanja (maksimalna moguća zatvorska kazna za prekršaj iznosi 120 dana) s odredbom o svrsi kažnjavanja i naročito s odredbom o svrsi izvršavanja kazne zatvora ukazuje se kao puka retribucija. Međutim, kazna zatvora u hrvatskom prekršajnom pravu konstantno egzistira kao legitimna sankcija i čak se ne može reći da je primjetan trend redukcije te kazne.² U potpunosti izrečenih prekršajnih sankcija kazna zatvora zauzima sasvim mali udio (u posljednjih 10 godina najveći udio zatvorske kazne zabilježen je 2007. godine, ali radilo se o samo 1,67% ukupno izrečenih prekršajnopравnih sankcija), premda je apsolutni broj izrečenih kazni zatvora u posljednjih 10 godina u konstantnom porastu (od 559 kazni zatvora u 1998. godini do 3.243 kazne zatvora u 2007. godini).

Dakle, kazne zatvora se u RH u prekršajnom postupku izriču, pa bi kao što je slučaj i sa svakom drugom pravomoćnom i izvršnom odlukom u kojoj je izrečena sankcija, imperativno bilo i da sa kazna zatvora učinkovito izvršava (bez obzira na njenu upitnost u sustavu prekršajnopравnih sankcija), ali usporedbom podataka o izrečenim kaznama zatvora punoljetnim počiniteljima prekršaja (koje u godišnjim izvješćima prikazuje Državni zavod za statistiku) s podacima Visokog prekršajnog suda (koji u godišnjim izvješćima iskazuje podatke o izvršenim sankcijama objedinjujući podatke sa svih 114 prekršajnih sudova), razvidna je velika disproporcija – znatno je više izrečenih kazni zatvora od izvršenih, što ukazuje da s izvršenjem kazni zatvora postoje izvjesni problemi. Prije svega, tu je problem relativne složenosti (kompliciranosti) postupka upućivanja osobe kažnjene zatvorom u prekršajnom postupku gdje vrijede sve iste garancije prava na sudsku zaštitu kao i u postupku izvršenja zatvorske kazne u kaznenom postupku sa ***sućem izvršenja***, a za razliku od kaznenog postupka gdje jedan sudac izriče kaznu a drugi (sudac izvršenja) je sudac odgovoran za njeno izvršenje, u prekršajnom postupku je prvostupanjski sudac istovremeno i sudac izvršenja kazne. Naime, na normativnoj razini je prema čl.152.st.1. PZ jedini relevantan za izvršenje zatvorske kazne punoljetnom počinitelju prekršaja Zakon o izvršavanju kazne zatvora (NN br.

² Prema pozitivnom zakonodavstvu postoji 13 zakona u kojima je zapriječena kazna zatvora za ukupno 129 inkriminacija. Prema izvješćima Državnog zavoda za statistiku, najviše zatvorskih kazni suci prekršajnih sudova izriču za prekršaje iz Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji (NN br. 116/03), Zakona o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima (NN br. 117/03, 71/06 i 43/09), Zakona o sigurnosti prometa na cestama (NN br. 67/08), Zakona o oružju (NN br. 63/07) i Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (NN br. 5/90 – pročišćeni tekst, 47/90 i 29/94).

190/03 – pročišćeni tekst, 76/07, 27/08 i 83/09, dalje u tekstu ZIKZ), a gdje je u glavi XXVII. izdvojeno izvršavanje kazne zatvora izrečene u prekršajnom postupku. Uloga upućivanja u zatvor kažnjenika (zakonski termin za osobu kojoj je pravomoćnom presudom izrečena kazna zatvora) povjerena je sucu prekršajnog suda koji je donio odluku o prekršaju koji ima potpuno istovjetnu poziciju kao sudac izvršenja zatvorske kazne izrečene u kaznenom postupku, a predsjednik prekršajnog suda nadležnog za upućivanje u zatvor ima ovlaštenja suca izvršenja glede donošenja rješenja o odgodi izvršavanja kazne zatvora (po žalbi odlučuje Visoki prekršajni sud u slučaju da prvostupanjski sud odbije molbu za odgodu) i o prekidu izdržavanja kazne zatvora. U ZIKZ implementirano je niz standarda iz međunarodnih akata koji se u postupku izvršavanja zatvorske kazne bezuvjetno moraju poštivati, a i izravno važe međunarodni akti koje je Republika Hrvatska notificirala i ratificirala (*Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima; Standardna minimalna pravila za postupanje sa zatvorenicima; Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; Konvencija o sprječavanju mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; Europska zatvorska pravila*) i upravo u tome je potencijalni problem s mogućim tužbama Europskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu za slučajeve nepostupanja po svim važećim propisima relevantnim za postupak izvršavanja zatvorske kazne. Ministarstvo pravosuđa RH u posljednje vrijeme dijagnosticira taj problem, također i Visoki prekršajni sud RH, pa je aktualno upozorenje na bezuvjetnu primjenu ZIKZ u prekršajnom postupku, jer uočeno je da nemali broj prvostupanjskih prekršajnih sudova uopće ne poštuje proceduru upućivanja kažnjenika u zatvor³.

Osnovni problem učinkovitog izvršavanja zatvorske kazne u prekršajnom postupku svakako leži u nedostatnim kapacitetima zatvorskog sustava RH. Prema ZIKZ (čl.168.) kazna zatvora izrečena u prekršajnom postupku i kazna zatvora kojom je zamijenjena novčana kazna izrečena u prekršajnom postupku, izvršava se u zatvoru prema mjestu prebivališta, odnosno boravišta osobe kojoj je kazna izrečena, što znači da se sve kazne zatvora izrečene u prekršajnim postupcima mogu izvršavati samo u 14 zatvora u RH. To su zatvori u Bjelovaru, Dubrovniku, Gospiću, Karlovcu, Osijeku, Požegi, Puli, Rijeci, Sisku, Splitu, Šibeniku, Varaždinu, Zadru i Zagrebu. Radi se o kaznenim ustanovama zatvorenog tipa u kojima se osim zatvorske kazne izrečene u prekršajnom postupku izvršavaju zatvorske kazne izrečene u kaznenom postupku u trajanju do 6 mjeseci, ali u tim se zatvorima izvršavaju i mjere pritvora u kaznenom postupku, odnosno zadržavanja u prekršajnom postupku, te zatvorske kazne u ovršnom postupku. Sve su to ustanove relativno malog kapaciteta (od 50-100 mjesta), a dodatna otegotna okolnost zatvorskog sustava je u tome što ne postoje zatvori na područjima svih županija u RH – područjima županijskih sudova. Zbog toga se stvara izvjesna napetost u radu zatvorske uprave (ravnatelja pojedinih zatvora) koja se nalazi u nepodnošljivom procijepu između stvarnih mogućnosti i poštivanja relevantnih propisa (načela zakonitosti u izvršavanju zatvorske kazne). Neki od najugroženijih zatvora uzburkali su početkom 2007. godine, ne samo stručnu javnost, alarmantnim obraćanjima (čak i na razini dnevnog tiska) glede nemogućnosti prihvata svih kažnjenika s posebnim naglaskom na prihvrat kažnjenika u prekršajnom postupku, pa su u formi "obavijesti" iznosili stvarna stanja u svojim ustanovama, a posebnim dopisima obraćali su se prvostupanjskim prekršajnim sudovima s "uputama" kako ograničiti (selektirati) slanje kažnjenika u zatvor, izravno prizivajući postupanje mimo standardne zakonske procedure, odnosno ograničavajući se samo na obvezu prijama nekih vrsta (prema određenom području prekršaja) kažnjenika i upućenika u zatvor. Smirivanje ovakve napetosti teško je očekivati u dogledno vrijeme i s ovakvom fenomenologijom

³ Okružnica Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa RH svim zatvorima (KLASA: 740-04/09-01/3 od 20. srpnja 2009. godine); dopis Ministarstva pravosuđa Visokom prekršajnom sudu (KLASA: 740-04/09-01/3 od 1. lipnja 2009. godine) i okružnica Visokog prekršajnog suda svim prekršajnim sudovima (Br. Su-640/09 od 26. kolovoza 2009. godine).

prekršaja u kontekstu sustava prekršajnopравnih sankcija i procesnih odredbi PZ koje su sada na snazi, jer iluzorno je očekivati povećanje zatvorskih kapaciteta u današnjim ekonomsko-fiskalnim uvjetima.

2.2. Izvršenje novčane kazne

Novčana kazna je glavna, najčešća i apsolutno dominantna prekršajnopравna sankcija – u strukturi svih sankcija primijenjenih punoljetnim počiniteljima prekršaja redovito sudjeluje iznad 75% (dakle, novčane kazne uvijek predstavljaju više od $\frac{3}{4}$ svih sankcija), čak i posljednjih nekoliko godina kada je repertoar prekršajnopравnih sankcija znatno proširen. Novčane kazne koje se iskazuju u godišnjim izvješćima Državnog zavoda za statistiku nisu sve novčane kazne izrečene počiniteljima prekršaja, jer u našem sustavu sankcioniranja neprestano egzistira institut *naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja* (gdje prednjače organizacijske jedinice MUP-a) i veliki broj prekršitelja sankcionira se "na licu mjesta", što je sa stajališta izvršnog prekršajnog prava svakako najoptimalniji i najučinkovitiji način. Novčane kazne propisane zakonom prihod su Državnog proračuna RH, a novčane kazne izrečene po odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prihod su tih jedinica, premda to nigdje u PZ ne piše, ali se po logici stvari posredno može iščitati iz teksta Državnog proračuna RH i iz teksta Naredbe o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba (propis koji krajem svake godine za sljedeću godinu pod tim ili sličnim nazivom donosi ministar financija i koji se objavljuje u "Narodnim novinama"). Dakle, novčane kazne (kao i troškovi prekršajnog postupka) su prihodovna proračunska stavka, pa je njihovo "ubiranje" u korektnom izvršnom postupku važno i s te strane, a ne samo radi postignuća opće svrhe propisivanja i izricanja prekršajnopравnih sankcija. Zakonodavac mora predvidjeti načine izvršavanja novčane kazne, naravno u slučaju da novčanu kaznu kažnjenik ne plati u paricijskom roku kako mu je određeno odlukom o prekršaju. Propisi koji reguliraju način izvršenja neplaćene novčane kazne uglavnom se svode na 3 varijante normiranja takvog postupka: 1) prisilna naplata; 2) zamjena neplaćene novčane kazne zatvorom; 3) zamjena neplaćene novčane kazne radom za opće dobro na slobodi. Kombinacija te 3 varijante prisutna je i *de lege lata* u PZ.

2.2.1. Prisilna naplata

Prema PZ prisilna naplata je postavljena kao središnji (redovni) način izvršavanja neplaćene novčane kazne, što je jasno naznačeno u čl.34.st.1. PZ, a tek ukoliko prisilna naplata ne uspije u roku od godine dana od kada je nadležno tijelo primilo pisani zahtjev za prisilnu naplatu, dolaze u obzir ostala dva načina. Izvršavanje postupka prisilne naplate zakonodavac je povjerio poreznoj upravi, s tim da u PZ nema odredbi koje bi detaljnije regulirale način na koji porezna uprava (odjel za prisilnu naplatu) nadležna prema prebivalištu (podredno i boravištu) kažnjenika konkretno provodi prisilnu naplatu, međutim, to je djelomično normirano Zakonom o poreznoj upravi (NN br. 67/01, 94/01 i 177/04) i Općem poreznom zakonu (NN br. 147/08), a detaljnije odredbe nalaze se u podzakonskom propisu – *Uputi o naplati i prisilnoj naplati poreza, pristojbi i drugih proračunskih prihoda* ministra financija. Upravo je taj podzakonski propis ključan "tehnički" propis po kojem porezne uprave vrše prisilnu naplatu novčanih kazni, jer u Općem poreznom zakonu nalaze se samo temeljna načela naplate poreznog duga u ovršnom postupku koji se svodi na pljenidbu na pokretninama, tražbinama i drugim imovinskim pravima, a nederogirane odredbe "starog" Zakona o izvršenju sankcija izrečenih za kaznena djela, privredne prijestupe i prekršaje (NN

br. 21/74, 39/74, 55/88, 19/90, 26/93, 66/93, 11/97, 128/99, 73/00 i 109/03) u glavi XII. ("Izvršenje prekršajnih kazni") određuju da se naplata novčane kazne vrši prisilno po propisima koji važe za prisilnu naplatu poreza i da se prisilna naplata primarno vrši iz pokretnina kažnjnika. Zbog toga je sustav prisilne naplate insuficijentan i netransparentan – spomenuta *Uputa* je samo interni provedbeni akt porezne uprave koji uopće nije objavljen u "Narodnim novinama", pa je ostavljen prostor poreznim upravama da se u interakciji s prekršajnim sudovima (ali i tijelima uprave koja imaju stvarnu nadležnost za odlučivanje o pojedinim prekršajima) ponašaju indolentno: da u izostanku propisivanja konkretnih radnji po zaprimanju zahtjeva za prisilnu naplatu i propisivanja kakve-takve odgovornosti, rokova i obveza glede uspješne prisilne naplate, jednostavno ignoriraju zahtjeve, nerijetko uopće ne izvješćujući podnositelje o tome da li je prisilna naplata izvršena ili ne (i zbog čega nije izvršena). Valja spomenuti da je još uvijek neopozvan i *Naputak ministarstva financija, Porezne uprave – središnjeg ureda* iz 2000. godine (KLASA: 415-01/00-01/84 od 6. srpnja 2000. godine) u kome se s pozivom na načelo ekonomičnosti upravnog postupka određuje da će porezna uprava obavljati prisilnu naplatu samo onih novčanih kazni i troškova postupka koji su veći od 500,00 kuna. Brojke od 266.022 (u 2006. godini), 273.507 (u 2007. godini) i 227.955 (u 2008. godini) neizvršenih izvršnih rješenja (presuda) u prekršajnim postupcima pred prvostupanjskim prekršajnim sudovima u RH⁴ govore same za sebe (bez obzira na upitnost glede točnosti tih podataka, očito je da se radi o ogromnoj količini neizvršenih pravomoćnih odluka o novčanim kaznama) i uglavnom su posljedica naprijed iznesene nedorečenosti u normizaciji postupka prisilne naplate novčane kazne.

2.2.2. Tzv. supletorni zatvor

Drugi način izvršenja neplaćene novčane kazne je tzv. supletorni zatvor. Radi se kontroverznom institutu sa spornim sadržajem i upitnom kriminalnopolitičkom opravdanošću. Naime, radi se o zamjeni jedne vrste kazne u drugu vrstu: novčana kazna (imovinska kazna) mijenja se u zatvorsku (oduzimanja slobode). Dakle, radi se o transformaciji nesumnjivo blaže kazne u strožu i upravo je ta prijetnja oduzimanjem slobode za relativno lako kažnjivo ponašanje za koje je počinitelj kažnjen blažom kaznom, ono što izvršenje prvotno izrečene novčane kazne čini efikasnijim i na čemu se zacijelo i zasniva primjena tog "spornog" instituta već dugi niz godina u prekršajnom pravu u nas (prisutno je to i u kaznenom pravu, međutim zbog relativno rijetkih novčanih kazni koje se izriču u kaznenom postupku to je manje primjetno). Na izvjestan način supletorni zatvor je "kamen smutnje" u kaznenom pravu, a čak su u stručnoj literaturi o njemu izrečene i teže riječi: "... da je to nakaza kaznenog prava i da ne može izdržati principijelnu kritiku iz etičkog obzora, jer ovdje netko, pa i onaj koji je slab, bez imovine, dolazi u krajnju nezgodnu situaciju da prodaje svoju slobodu ..." ⁵ Bez obzira što počinitelj prekršaja nije kažnjen kaznom zatvora, već novčanom kaznom, oduzimanje slobode koje slijedi po odluci prekršajnog suda ipak je isto kao i oduzimanje slobode u kome mu je izrečena "izravna" kazna zatvora, jer režim izdržavanja potpuno je isti i sprovodi se po istim odredbama ZIKZ.

Zamjena novčane kazne sada je po PZ u osnovnim načelima određena u čl.34, a gdje je propisana računica po kojoj se nakon neuspjele prisilne naplate za svakih započetih 300 kuna novčana kazna mijenja za jedan dan zatvora (s ograničenjem da supletorni zatvor ne može

⁴ Iz *Izvjешća o radu Visokog prekršajnog suda RH* za 2006., 2007. i 2008. godinu.

⁵ Šeparović, Zvonimir, *Kazneno izvršno pravo i uvod u penologiju*, PFZ, Poslijediplomski studij iz kaznenopravnih znanosti, Zagreb, 2003., str. 156. Detaljno o supletornom zatvoru s osvrtom na njemačku doktrinu u članku Novoselec, Petar, *Izvršenje novčane kazne i primjena supletornog zatvora u kaznenom postupku*, Naša zakonitost br. 2-3/1989., str. 276-284.

trajati manje od 3 dana, niti više od 60). Daljnji tijek postupka propisan je u čl.152. PZ: po neuspjeloj prisilnoj naplati porezna uprava o tome izvješćuje prekršajni sud nadležan prema prebivalištu ili boravištu kažnjnika, koji potom bez odgode donosi rješenje o zamjeni novčane kazne zatvorom (ako se ne odluči na zamjenu radom za opće dobro na slobodi), potom i o upućivanju u zatvor (iz razloga ekonomičnosti preporučljivo je o ta dva koraka odlučiti istim rješenjem na koje je dopuštena žalba o kojoj odlučuje Visoki prekršajni sud, međutim ta žalba ne zadržava izvršenje rješenja).

Kod izvršavanja supletornog zatvora također postoji problem neadekvatnog upućivanja bez prethodno donesenog rješenja od strane dijela prekršajnih sudova koji i dalje (kao u vrijeme dok postupak upućivanja u zatvor nije bio judicijaliziran i nije se provodio po ZIKZ) upućuju kažnjnike u zatvor "automatizmom" – jednostavnim uputnim aktom na temelju činjenice da pravomoćna novčana kazna nije plaćena. Iz statističkih pokazatelja⁶ je razvidno da je posljednjih 10 godina značajno veći broj izvršenih supletornih zatvora od "izravnih", a što je podatak koji još više problematizira primjenu ovog u teoriji itekako spornog instituta.

2.2.3. Rad za opće dobro na slobodi

Neplaćena novčana kazna, osim primjenom supletornog zatvora, može se zamijeniti i tzv. alternativnom sankcijom – radom za opće dobro na slobodi i to je u našem prekršajnopravnom sustavu moguće od 1. listopada 2002. godine i stupanja na snagu Zakona o prekršajima (NN br. 88/02) kada je prema uzoru na novost u kaznenom zakonodavstvu ta alternativna sankcija uvedena u život kao primaran način izvršenja neplaćene novčane kazne (i globe) u iznosu do 500 kuna. Za takvo što tražio se izričit pristanak kažnjnika. Međutim, u 5 godina važenja tog zakona, kompletan postupak zamjene radom za opće dobro na slobodi svodio se samo i jedino na donošenje deklarativnog rješenja o zamjeni, a bez stvarnog sadržaja te specifične "alternativne sankcije". Naime, da bi se rad za opće dobro izvršavao nedostajao je posebni propis koji bi normirao taj rad, jer je *Zakon o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi* (NN br. 128/99) bio primjenjiv samo na institut zamjene kazne zatvora prema Kaznenom zakonu, a za prekršajni postupak bio je neophodan posebni zakon koji uopće nije donesen za sve vrijeme trajanja Zakona o prekršajima iz 2002. godine, a niti nakon godine i pol važenja PZ u kome je taj institut bio ponešto drugačije postavljen. Djelujući kao "mrtvo slovo na papiru" rad za opće dobro na slobodi proizveo je popriličan a potpuno jalov rad prekršajnih sudova najprije na dobivanju pristanka kažnjnika, a zatim i na izradi rješenja o zamjeni neplaćene novčane kazne, pa je u tom kontekstu vrlo zanimljiva "tiskarska" pogreška u 5 posljednjih Izvješća o radu Visokog prekršajnog suda RH (2004-2008. godina) gdje se u tabelarnom prikazu daju podaci o broju predmeta u kojima je odrađen rad za opće dobro na slobodi, umjesto određen, jer na žalost nije odrađen nijedan rad za opće dobro na slobodi u svih 5 izvještajnih godina (inače, radi se o progresiji tog instituta od početnih 1.985 rješenja o zamjeni radom za opće dobro u 2004. godini do čak 45.050 u 2007. godine, da bi se u 2008. godini broj smanjio na 35.343).

Dana 8. srpnja 2009. godine konačno je stupio na snagu *Zakon o izvršavanju rada za opće dobro na slobodi i uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom u prekršajnom postupku* (NN br. 75/09) i formalno gledajući sada više nema prepreke da sudac prekršajnog suda sukladno čl.152.st.5. PZ rješenjem odredi zamjenu novčane kazne radom za opće dobro na slobodi (uz zakonski nerazrađen kriterij *opravdanosti* iz čl.34.st.3. PZ), međutim i nadalje to još ipak nije smisljeno budući da bi drugi dio tog rješenja trebao sadržavati gdje se to osuđenik upućuje na izvršavanje rada za opće dobro na slobodi. Naime, člankom 5. Zakona o izvršavanju rada za

⁶ v. godišnja *Izvješća o radu Visokog prekršajnog suda s osvrtnom na rad prvostupajskih prekršajnih sudova* i godišnja statistička izvješća Državnog zavoda za statistiku *Počinitelji prekršaja*.

opće dobro na slobodi i uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom normirano je raspoređivanje na rad za opće dobro: da to sudac izvršenja prekršajnog suda čini naredbom o upućivanju koja sadrži naziv ustanove ili druge pravne osobe u kojoj će osuđenik izvršavati rad za opće dobro, pa je neophodan *Pravilnik o određivanju ustanova i drugih pravnih osoba u kojima se izvršava rad za opće dobro i uvjetima izvršavanja rada* – podzakonski propis ministra pravosuđa koji se treba donijeti u roku od 3 mjeseca od stupanja na snagu Zakon o izvršavanju rada za opće dobro (dakle, do 8. listopada 2009. godine). Ako alternativna sankcija rada za opće dobro i profunkcionira, kao problematična odredba u praksi će se pojaviti ona koja određuje da se rad za opće dobro izvršava u mjestu prebivališta, odnosno boravišta osuđenika (znači li to i u baš svakom mjestu prebivališta, npr. nekom zaseoku?) kako je određeno u čl.4.st.1. Zakona i naročito odredbe iz čl.6.st.3. Zakona – da prekršajni sud izvršenja osigurava osuđenika od profesionalnog oboljenja i nesreće na poslu (odakle prekršajnim sudovima financijska sredstva za takvo što u današnjim uvjetima kada sudovi nemaju dovoljno sredstava za normalno funkcioniranje?). Naravno, problematičan je i koncept po kome se u PZ odustalo od traženja pristanka osuđenika na zamjenu radom za opće dobro na slobodu, što implicira mogućnost neke vrste prisilnog rada (*forced labour*) koji je prema čl.4.toč.2. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* zabranjen, pa u nekom hipotetičkom slučaju može u prekršajnom postupku određivanja zamjene neplaćene novčane kazne radom za opće dobro bez pristanka osuđenika doći do podnošenja ustavne tužbe radi povrede ustavnog prava iz čl.23.st.2. Ustava RH i tužbe Europskom sudu za ljudska prava.

2.3. Izvršenje mjera upozorenja

Sustav sankcija prekršajnog prava sastoji se i od dvije tzv. admonitivne sankcije: *opomene* i *uvjetne osude* (ali samo na kaznu zatvora), s tim da sada po PZ postoji i *uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom* kao varijanta uvjetne osude. Sadržajno su admonitivne (opominjuće, prijekoravajuće) sankcije takve da pravog izvršavanja tih sankcija niti nema. Kod opomene sankcija se iscrpljuje deklaratornim prijekorom, a uvjetna osuda je svojevrsno upozorenje – prijetnja s "aktiviranjem" izrečene kazne zatvora u slučaju nepoštivanja danog uvjeta u vremenu provjeravanja. Za izvršno prekršajno pravo relevantna sankcija je uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom, jer se ta sankcija izvršava po posebnom stručno osposobljenom državnom službeniku koji prati izvršavanje jedne ili više *posebnih obveza* koje je sud odredio osuđeniku (3 obveze naznačene su u čl.45., a još 4 moguće posebne obveze naznačene su u čl.48. PZ). Kao i za primjenu rada za opće dobro na slobodi, izvršenje uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom normirano je Zakonom o izvršavanju rada za opće dobro na slobodi i uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i formalno gledajući suci prekršajnih sudova od dana 8. srpnja 2009. godine mogu se upustiti u primjenu i te prekršajnopravne sankcije. Jednostavnom odredbom (čl.12. Zakona) upućuje se na primjenu *Zakona o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi* (NN br. 128/99) koji važi za izvršavanje zaštitnog nadzora primijenjenog u kaznenom postupku, što praktično znači da je ključna osoba u postupku izvršavanja zaštitnog nadzora *povjerenik* kojega rješenjem imenuje Ministarstvo pravosuđa, a dalje je postupak normiran trima podzakonskim propisima. Pitanje je da li će po postojećoj legislativi zaštitni nadzor uopće moći profunkcionirati u prekršajnom postupku koji odmah može proizvesti izuzetno veliki broj pravomoćnih i izvršnih presuda po kojima bi se provodio zaštitni nadzor (ima li naš sustav kapacitete za provedbu te prekršajnopravne sankcije, jer valja podsjetiti da je za oživotvorenje uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom u sustavu hrvatskog kaznenog prava bilo potrebno više od 30 godina da bi se sankcija počela provoditi!).

2.4. Izvršenje zaštitnih mjera

Nakon stupanja na snagu PZ može se reći da je koncepcija zaštitnih mjera u prekršajnom pravu gotovo identična koncepciji sigurnosnih mjera kaznenog prava. Radi se o dodatnim sankcijama koje se mogu primijeniti uz izrečenu kaznu (ili mjeru upozorenja), s tim da je za sada nejasno može li se zaštitna mjera kako je kao samostalna sankcija (dakle, bez kazne) predviđena u npr. Zakonu o strancima (NN br. 79/07 i 36/09) zaista i primijeniti kao samostalna sankcija (jer takvog određenja u PZ nema i o tome se već odavno trebao izjasniti Visoki prekršajni sud načelnim mišljenjem).

U PZ postoji "katalog" od 7 zaštitnih mjera koje se mogu primijeniti počiniteljima prekršaja bez obzira da li se u posebnom prekršajnom zakonodavstvu u kaznenim odredbama predviđa primjena pojedine zaštitne mjere (što do PZ nije bio slučaj), a za razliku od Kaznenog zakona gdje je katalog sigurnosnih mjera *numerus clausus*, PZ posebnom odredbom otvara mogućnost propisivanja i primjene i drugih zaštitnih mjera (izvan "kataloga") koje prema svrsi i trajanju moraju biti usklađene s odredbama PZ. Budući da je u posebnom prekršajnom zakonodavstvu takvih "izvankataloških" zaštitnih mjera relativno puno, neophodno je sve te zaštitne mjere prethodno "testirati" udovoljavaju li uvjetima za propisivanje i primjenu prema PZ e da bi se uopće mogle primijeniti (nakon pravomoćnosti izvršiti) u prekršajnom postupku, pa je i u tom pogledu neophodno pravno mišljenje (načelni stav) Visokog prekršajnog suda kao najviše instance u prekršajnom sudovanju, a za što do sada (više od godinu i pol dana važenja PZ) uopće nema nikakvih očitovanja. Izvršavanje tih "izvankataloških" zaštitnih mjera je zbog toga ali i zbog nedostatka jasnih odredbi o načinu izvršavanja u posebnim zakonima koji predviđaju takve zaštitne mjere možda i najbolnije mjesto izvršnog prekršajnog prava u ovom trenutku. Analiza primjene i izvršavanja svih tih zaštitnih mjera zbog ograničenja u opsegu ovoga rada nije moguća, pa će se dalje samo opisati izvršavanje zaštitnih mjera iz Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji (NN br. 116/03, dalje ZZNO) i Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima (NN br. 117/03, 71/06 i 43/09, dalje ZSNŠN).

Od 7 zaštitnih mjera predviđenih po ZZNO, 5 ih je "izvankataloških" i čitav ZZNO je svojom specifičnom regulativom koja odudara od općih obilježja posebnog prekršajnog zakonodavstva takav da predstavlja podsustav u tkivu prekršajnog prava. Jedna od tih 5 zaštitnih mjera je medicinsko-psihološka: *obvezni psihosocijalni tretman*. Osnovne odrednice za primjenu te sankcije date su u ZZNO, ali postoji i podzakonski propis koji detaljnije regulira način izvršavanja te mjere. To je *Pravilnik o načinu i mjestu provođenja psihosocijalnog tretmana* (NN br. 29/05 i 78/06), pa naizgled ne bi trebalo biti problema s izvršavanjem zaštitne mjere. Međutim, više od 4 godine nakon stupanja na snagu tog provedbenog akta još uvijek ministar pravosuđa nije donio *Mrežu pravnih i fizičkih osoba* ovlaštenih za provođenje psihosocijalnog tretmana (na koju se Pravilnik kao ključnu stvar poziva) i suci izvršenja u prekršajnim sudovima mogu znati da u RH postoje dvije ustanove (jedna u Zagrebu, a jedna u Rijeci) za provedbu zaštitne mjere jedino iz internih materijala sa specijalističkih savjetovanja i ta zaštitna mjera ipak nalazi kakvu-takvu primjenu u praksi (barem za počinitelje prekršaja u blizini Rijeke i Zagreba, jer nigdje se ne govori o snošenju troškova provedbe te mjere). Provedbeni propis postoji za još 3 tzv. protektivne zaštitne mjere iz ZZNO. *Pravilnikom o načinu provedbe zaštitnih mjera koje su Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji stavljene u nadležnost policije* (NN br. 27/04) normirano je policijsko izvršavanje zaštitnih mjera: *zabrane približavanja žrtvi nasilja u obitelji; zabrane uznemiravanja ili uhođenja osobe izložene nasilju i udaljenja iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog prostora*.

Drugi značajan podsustav prekršajnog prava koji se izdvojio u novije vrijeme je podsustav vezan uz prekršaje iz ZSNŠN, a koji propisuje 3 zaista specifične zaštitne mjere u čije

izvršenje su osim policije involvirani i organizatori športskih natjecanja, ugovorni distributeri ulaznica, čak i udruge navijača. Radi se o *zabrani prisustvovanja određenim športskim natjecanjima na području RH s obvezom javljanja u policijsku postaju; zabrani prisustvovanja određenim športskim natjecanjima na području RH s obvezom boravka u policijskoj postaji i zabrani odlaska na određena športska natjecanja u inozemstvu na kojima sudjeluju hrvatske reprezentacije ili športski klubovi s obvezom javljanja u policijsku postaju*. Te sankcije su vrlo komplicirane u postupku izvršavanja, a dobra je okolnost što je u samom ZSNŠN detaljno propisan način izvršavanja zaštitnih mjera i sankcije za nepostupanje po zaštitnim mjerama.

Dalje će se samo lapidarno opisati način izvršavanja 7 "kataloških" zaštitnih mjera iz PZ.

Dvije tzv. medicinske zaštitne mjere: *obvezno psihijatrijsko liječenje i obvezno liječenje od ovisnosti* su teško primjenjive u prekršajnom postupku koji bi trebao biti jednostavniji (brži, ekonomičniji) od kaznenog postupka, jer praktično je nemoguće primijeniti te mjere bez odgovarajućeg nalaza i mišljenja vještaka medicinsko-psihijatrijske struke, a osim toga je grubom pogreškom (nekritičkim prepisivanjem Kaznenog zakona) zakonodavac obje mjere vezao za izvršenje kazne zatvora ili uz uvjetnu osudu, pa se mjere ne mogu primijeniti uz novčanu kaznu (koja je u prekršajnom postupku najčešća), a ne mogu se primijeniti niti uz kratkotrajnu kaznu zatvora s obzirom na mjesto gdje se kazna zatvora u prekršajnom postupku izvršava. Inače je normizacija izvršavanja te dvije zaštitne mjere krajnje insuficijentna budući da je određena jedino anakronim odredbama "starog" Zakona o izvršenju sankcija izrečenih za kaznena djela, privredne prijestupe i prekršaje - novijih propisa nema, osim što Zakon o suzbijanju zlouporabe opojnih droga (NN br. 107/01, 87/02, 163/03, 141/04 i 40/07) ima odredbu da se zaštitna mjera obveznog liječenja od ovisnosti od opojnih droga izvršava u zdravstvenoj ustanovi koja ima odobrenje Ministarstva zdravstva.

Izvršenje zaštitnih mjera: *zabrane obavljanja zvanja, određenih djelatnosti, poslova ili dužnosti fizičkoj osobi i zabrane obavljanja određenih djelatnosti ili poslova pravnoj osobi* također je samo u načelnim odredbama uređeno istim "starim" i anakronim Zakonom i u principu te zaštitne mjere (koje se u prekršajnim postupcima ionako rijetko primjenjuju) izvršava upravno tijelo nadležno za izdavanje određenih dozvola za obavljanje djelatnosti, odnosno tijela koja vode registre trgovačkih društava, udruga i osoba koje samostalno obavljaju djelatnost osobnim radom.

Izvršenje zaštitne mjere *protjerivanja stranca iz zemlje* regulirano je u Zakonu o strancima ukoliko se radi o prekršaju iz tog Zakona, ali ta se mjera sada može primijeniti i za bilo koji drugi prekršaj i po logici stvari izvršenje te zaštitne mjere uvijek je u nadležnosti policije (jer stupanjem na snagu Zakona o strancima prestala je važiti glava XIX. Zakona o izvršenju sankcija izrečenih za kaznena djela, privredne prijestupe i prekršaje).

Što se tiče izvršenja zaštitne mjere *oduzimanja predmeta*, nakon donošenja *Pravilnika o raspolaganju s predmetima oduzetim u prekršajnim postupcima* (NN br. 179/03 i 57/04), naizgled više ne bi trebalo biti problema u izvršavanju te najčešće zaštitne mjere prekršajnog prava (problemi su u pretjeranom određivanju te mjere kao obligatorne sankcije u mnogobrojnim posebnim zakonima). Međutim, taj Pravilnik je propis kojim se uređuje postupanje s oduzetim predmetima veće vrijednosti budući da je koncipiran na način da se normiraju poslovi organa porezne uprave u postupku zaprimanja i prodaje oduzetih predmeta, a u prekršajnim postupcima se oduzimaju raznorazni predmeti koji uopće nisu pogodni za javnu prodaju. Trebalo je u PZ propisati da se u slučajevima oduzimanja predmeta manje vrijednosti ti predmeti mogu uništiti po sucu izvršenja prekršajnog suda ili da se predmeti mogu predati na uporabu socijalnim ustanovama (kao što je ranije bilo moguće). Valja naglasiti i činjenicu da u okviru stvarne nadležnosti za rješavanje o nekim vrstama prekršaja tijela uprave sama primjenjuju i izvršavaju tu zaštitnu mjeru (dakle, izvršenje nije pod sudskom ingerencijom) i čak carinska uprava prema Carinskom zakonu (NN br. 78/99 –

pročišćeni tekst, 94/99, 117/99, 73/00, 92/01, 47/03, 140/05, 138/06, 60/08 i 45/09) ima ovlaštenje sama prodati oduzete predmete u prekršajnom postupku kojeg je sama provela i od sredstava dobivenih prodajom predmeta namiriti iznos neplaćene novčane kazne (što je protivno temeljnim načelima prisilne naplate novčane kazne u ostalim prekršajnim postupcima).

Nakon stupanja na snagu novog Zakona o sigurnosti prometa na cestama (NN br. 67/08), zaštitna mjera *zabrane upravljanja motornim vozilom* potpuno je usuglašena s istovjetnom sigurnosnom mjerom kaznenog prava i s odredbama PZ, a izvršenje te mjere potpuno je normirano samim Zakonom i u nadležnosti je policije (nadležnog tijela u kojoj se počinitelj prekršaja nalazi u evidenciji vozača). Stupanjem na snagu PZ *negativni bodovi* za počinitelje prekršaja iz sigurnosti prometa na cestama konačno su izašli iz režima zaštitne mjere (time i iz režima prekršajnopravne sankcije) i postali su pravna posljedica osude.

2.5. Izvršenje maloljetničkih sankcija

Naše maloljetničko prekršajno pravo ima u sustavu sankcija 2 kazne (maloljetnički zatvor i novčanu kaznu) i 3 odgojne mjere (sudski ukor, 8 posebnih obveza i upućivanje u centar za odgoj), s tim da se i sve zaštitne mjere mogu primijeniti jednako kao i prema punoljetnim počiniteljima prekršaja.

Kazna maloljetničkog zatvora je izuzetno problematična i kontroverzna u smislu zašto se ustraje na njenom postojanju u maloljetničkom prekršajnom pravu u RH - u grubom je nesuglasju s "duhom" Zakona o sudovima za mladež (NN br. 11/97, 27/98 i 12/02, dalje ZSM) kao temeljnom propisu maloljetničkog kaznenog prava u širem smislu. Međutim, maloljetnički zatvor postoji u prekršajnom pravu i čak se ne može reći da je njegova primjena sasvim neznatna: prema statističkim izvješćima sudovi ju izriču, a glavni problem izvršnog prekršajnog prava je da li ju izvršavaju na korektan način i na korektnom mjestu, jer ZIKZ ne vrijedi za izvršenje maloljetničkog zatvora – tu materiju i nadalje pokrivaju odredbe "starog" Zakona o izvršenju sankcija za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje prema kojim odredbama maloljetnici kaznu maloljetničkog zatvora izdržavaju u naročitim odjelima kaznenopravne ustanove, a prema sadašnjem sustavu penitencijarnih ustanova (kaznionica i zatvora) u RH, *Odjel za izvršavanje kazne maloljetničkog zatvora u Kaznionici u Požegi* jedino je mjesto gdje se kazna maloljetničkog zatvora može izvršiti da bi to bilo sukladno čl.102-106. Zakona o sudovima za mladež.⁷

Novčana kazna se s obzirom na ograničenje iz čl.71. PZ (može se izreći samo starijem maloljetniku koji ima vlastite prihode) gotovo uopće ne izriče, a neplaćena novčana kazna može se naplatiti samo prisilno od imovine maloljetnika ali i njegovih roditelja ili skrbnika.

Za izvršavanje odgojnih mjera (sudski ukor, 8 *posebnih obveza* usuglašanih sa ZSM i *upućivanje u centar za odgoj*), osim ZSM i Zakona o izvršenju sankcija izrečenih za kaznena djela, privredne prijestupe i prekršaje (ukoliko odredbe tog Zakona nisu u suprotnosti sa ZSM) relevantan je još uvijek važeći *Pravilnik o izvršenju odgojnih mjera* (NN br. 50/88) koliko to može biti zbog zastarjelosti nazivlja (ali ponešto i sadržaja) pojedinih odgojnih mjera. Izvršenje odgojnih mjera kompletno je u nadležnosti ustrojstvenih tijela Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (centara za socijalnu skrb), a koja tijela prema izričitoj odredbi čl.69.st.7. PZ vode i posebnu evidenciju o primijenjenim odgojnim mjerama, pa je relevantan propis i *Pravilnik o evidenciji odgojnih mjera* (NN br. 111/02).

⁷ Npr. frapantan je podatak iz *Izvješća o radu Visokog prekršajnog suda RH s pregledom rada prvostupajskih prekršajnih sudova za 2007. godinu* (Zagreb, travanj 2008) po kojem je u 2007. godini u RH izrečeno 695 maloljetničkih zatvora (od toga u Primorsko-goranskoj županiji 179)! Pitanje je da li je ijedan maloljetnički zatvor izvršen i da li je izvršen u Kaznionici u Požegi?

3. Hrvatsko izvršno prekršajno pravo *de lege ferenda*

Nakon ovog površnog pregleda hrvatskog izvršnog prekršajnog prava *de lege lata* sa konstatiranjem nekih sustavnih problema koji otežavaju učinkovitost izvršenja prekršajnopравnih sankcija, preostaje da se ukaže na moguća prevladavanja slabosti i praznina na normativnoj i praktičnoj razini postupka izvršavanja prekršajnopравnih sankcija.

Što se tiče kazne zatvora, najjednostavnije bi bilo predložiti da se ta kazna (a time i primjena supletornog zatvora) izbaci iz sustava prekršajnog prava, međutim takve tendencije očito još nema u hrvatskom konceptu razvoja prekršajnog prava (za razliku od npr. Slovenije, Bosne i Hercegovine i Makedonije koje su tu kaznu napustile u procesu "tranzicije", a valja naglasiti da jedan od naših legislativnih uzora – Njemačka, prema svojoj tradicionalnoj doktrini nema kazne zatvora u upravno-kaznenom prekršajnom pravu), pa preostaje samo da se u što je većoj mogućoj mjeri izricanje i izvršenje zatvorske kazne reducira. Neophodna judicijaliziranost izvršenja zatvorske kazne morala bi biti konzistentna s izvršenjem kazne zatvora u kaznenom postupku i trebalo bi radi dosljednosti i koherentnosti kaznenog prava u širem smislu ustanoviti nadležnost istog suca izvršenja i za izvršenje zatvorske kazne u kaznenom i u prekršajnom postupku. Redukcija zatvorske kazne mogla bi se postići afirmacijom alternativne sankcije rada za opće dobro na slobodi kao samostalne sankcije, pogotovo u dva naprijed spomenuta podsustava prekršajnog prava (nasilje u obitelji i nasilje na športskim natjecanjima).

Kod izvršavanja novčane kazne kao naše najdominantnije prekršajnopравne sankcije, sustav jednostavno vapi za donošenjem zakona, ali i provedbenih propisa kojima bi se ustanovili i konkretizirali poslovi i odgovornosti u postupku prisilnog izvršavanja neplaćene novčane kazne u uvjetima kada je upravo prisilna naplata po poreznoj upravi predviđena kao primaran način izvršavanja (naplate) novčane kazne. Način zaprimanja, rokovi u kojima se postupak prisilne naplate provodi, obrazloženja nemogućnosti prisilne naplate, obveza povratnog informiranja suda o smetnjama u postupku i tome slično, morali bi biti detaljno razrađeni ponajprije u zakonu, jer novčana kazna kao prihod državnog proračuna jednostavno iziskuje zakonsku regulativu kao pravni temelj. Veliki potencijal za učinkovitije izvršavanje novčanih kazni nalazi se u odredbi iz čl. 152.st.8. PZ ("osuđeniku koji nije u određenom roku platio novčanu kaznu, zakonom se može propisati uskrata izdavanja ili produljenja pojedine dozvole, registracije, ili potvrde iz službene evidencije iz onog upravnog područja u kojem je bio počinjen prekršaj za koji nije plaćena novčana kazna ...") i sada se tom načelnom odredbom otvara mogućnost da brojni posebni zakoni predvide mogućnost takve uskrate kao zacijelo učinkovitog sredstva za dobrovoljno plaćanje novčane kazne bez pokretanja postupka prisilne naplate (za sada samo Zakon o strancima ima ugrađenu takvu odredbu koja bi mogla naći mjesto u nizu drugih zakona). S tim u svezi mogao bi se ustrojiti poseban registar neplaćenih novčanih kazni s umreženjem i međusobnom dostupnošću podataka relevantnih upravnih tijela i prekršajnih sudova.

Uvjetnu osudu sa zaštitnim nadzorom i rad za opće dobro na slobodi treba što hitnije kompletirati s odgovarajućim provedbenim aktima, a što se tiče izvršavanja zaštitnih mjera kao neuralgične točke izvršnog prekršajnog prava, zaista je krajnje vrijeme da se posebnim zakonom uredi izvršenje i tih sankcija kako je predviđeno čl.152.st.9. PZ. Zakon o izvršenju sankcija za kaznena djela, privredne prijestupe i prekršaje (koji datira iz 1974. godine i potpuno drugačijeg društveno-političkog uređenja) nema odgovarajuća rješenja koja bi mogla zadovoljiti sadašnju razinu optimalnog izvršavanja zaštitnih mjera, a i terminološki je zastario. Podnormiranost je najizrazitija kod medicinskih zaštitnih mjera i neophodno je detaljno normirati način, tijek, obveze i odgovornosti u postupku izvršavanja medicinskih zaštitnih mjera kada već postoje u prekršajnopравnom sustavu. Glede izvršavanja "izvankataloških" zaštitnih mjera, neophodno je da se u samim zakonima gdje se predviđa

primjena takvih zaštitnih mjera regulira i način njihova izvršenja, a potrebno je nomotehnički dotjerati neprecizne i nedosljedne izričaje u nazivlju i sadržaju zaštitnih mjera kao prekršajnopравnih sankcija.

Što se tiče izvršenja maloljetničkih sankcija, unatoč tome što je još od veljače 2006. godine u optjecaju *Nacrt prijedloga zakona o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje*, taj ključni zakon još nije ušao u saborsku proceduru, a radi se o neophodnom aktu po kojemu bi se maloljetničke sankcije izvršavale prema suvremenim standardima maloljetničkog kaznenog prava i donošenje tog zakona jednako je nužno i hitno kao i donošenje novog zakona o izvršavanju sankcija izrečenih za kaznena djela i prekršaje.

Od promjena u materijalnom dijelu PZ koje se tiču sustava prekršajnopравnih sankcija valjalo bi vratiti admonitivnu sankciju opomene na mjesto koje joj pripada i koje bi bilo konzistentno s rješenjem kakvo je u Kaznenom zakonu (bez ograničenja u primjeni), a moglo bi se razmisliti i o primjeni uvjetne osude uz novčanu kaznu a ne samo uz kaznu zatvora (čime bi se izbjegao paradoks da je uvjetna osuda moguća uz strožu vrstu kazne, ne i uz blažu). Moguće je i uvođenje instituta analognog onom koji postoji u kaznenom pravu – *beznačajnog djela* i takva odredba ne bi bila na odmet u prekršajnom pravu, pogotovo u odlučivanju o gospodarstvenim prekršajima gdje su za relativno minorne propuste predviđene novčane kazne u vrlo visokim iznosima (čak i kada se primjeni ublažavanje novčane kazne do jedne trećine od posebnog zakonskog minimuma). U procesnom uređenju temeljnog prekršajnog zakona valjalo bi izmjene usmjeriti na stimuliranje skraćenih formi postupanja na način da se što u većoj mogućoj mjeri izbjegne sudska nadležnost u prvostupanjskom postupku i naročito u postupku izvršavanja novčanih kazni. Načelnom odredbom kojom bi se omogućilo plaćanje novčanih kazni koje su za jednu polovinu ili čak jednu trećinu manje od novčanih kazni koje bi bile izrečene u redovnom postupku pred sudom otvorio bi se put za propisivanje takvog načina izricanja novčanih kazni na mjestu počinjenja prekršaja prvenstveno u ZSPC kao zakonu u najčešćoj primjeni, ali i u nizu drugih zakona.

4. Zaključak

Kao što se može vidjeti iz ovog letimičnog pregleda problematike hrvatskog izvršnog prekršajnog prava, očito je da je sustav prekršajnopравnih sankcija i normativno uređenje postupka izvršavanja tih sankcija kompleksno područje opterećeno relativno brojnim i značajnim nedorečenostima koje utječu na funkcionalnost cjelokupnog sustava ponajprije prekršajnog prava (materijalnog, procesnog i izvršnog prekršajnog prava), ali i cjelokupnog kaznenog prava u najširem smislu. Gonjenje za kažnjiva djela, pa bilo to i za djela najmanje "specifične težine" kao što su prekršaji, odnosno vođenje kazneno-prekršajnog postupka gubi osnovni smisao i svrhu ukoliko ne dođe do izvršenja sankcije izrečene povodom utvrđivanja prekršajnopравne odgovornosti - krivnje (proglašavanja krivim počinitelja prekršajnog djela i određivanja odgovarajuće prekršajnopравne sankcije).

Legislativna insuficijentnost i podnormiranost, kao i povjeravanje kompleksnih poslova izvršenja prekršajnopравnih sankcija sucima izvršenja prvostupanjskih prekršajnih sudova u postupku izvršavanja kazne zatvora, zamjene neplaćene novčane kazne radom za opće dobro na slobodi ili supletornim zatvorom, te u značajnom obimu i u postupku izvršavanja zaštitnih mjera, a da se to smatra tek nekim usputnim administriranjem (nigdje se ti poslovi izvršenja ne uzimaju u "normu" sucima koji to rade i koji osim toga u okviru svoje sudačke dužnosti obavljaju niz raznovrsnih poslova u prekršajnom sudovanju), jasno pokazuju da je ovo područje poprilično zanemareno, obezvrijeđeno i "zapušteno", a ustvari se radi o jednako važnoj sastavnici prekršajnog prava.

U tom kontekstu valja naglasiti i osnovni postulat u svakom razmatranju o kazni (sankciji) i svrhovitosti sankcija u kaznenom pravu, a to je izvjesnost kažnjavanja u slučaju počinjenja kažnjivog djela. "Jedan od najsigurnijih načina da se spriječe zločini nije uvođenje okrutnih kazni, već njihova neizbježnost i dosljednost tome budnost državnih organa, te neumoljiva strogost suca koja, da bi bila stvarno korisna, mora počivati na blagom zakonodavstvu. Neizbježnost kazne, makar i blage, uvijek će djelovati na čovjeka negoli strah od teže kazne ako je taj strah spojen s nadom da će se kazna izbjeći."⁸ Tim mudrim razmišljanjima od prije skoro 250 godina može se *mutatis mutandis* dodati i dio koji se odnosi na nužnost hitnosti kazne – izvršenja izrečene sankcije kao naročito bitnoj postavci prekršajnog prava: "Što hitnija bude kazna, što prije nakon učinjenog zločina bude uslijedila, to će biti pravednija i korisnija."⁹

⁸ Beccaria, Cesare, *O zločinima i kaznama (Dei delitti e delle pene)*, Livorno, 1764, prijevod Antun Cvitanić, Split, 1984, str. 102.

⁹ *Ibidem*, str. 94.

AKTUALNA PITANJA I PRAKSA U PRIMJENI ZAKONA O ZAŠTITI OD NASILJA U OBITELJI

Tema koju ću obraditi u ovom tekstu, a zove se Aktualna pitanja i praksa u primjeni Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji je neugodna onima koji doživljavaju nasilje, nekada i onima koji se profesionalno i stručnom bave tom problematikom, ali nažalost veoma, veoma je aktualna naročito medijima i svim onim koji žele kritizirati postojeće stanje i zakonsku regulativu.

Ovo nije prvi članak objavljen i koji će biti objavljen u Ljetopisu za kazneno pravo i praksu u ovoj godini, ali čitajući ostale članke, moram se ne složiti sa dosad iznesenim navodima da naše zakonodavstvo ne pruža mogućnost primjerene zaštite, te da mora biti izloženo samo kritici.

Čitajući razne članke, slušajući razne stručnjake, i provodeći puno vremena nad spisima koji se tiču Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, zaključila sam da bi se Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji mogao promatrati i sa pozitivne strane. Činjenica je da je unatrag 10 godina nasilje u obitelji izašlo iz okvira privatnosti i naša država je odlučila da je stavi pod svoju ingerenciju tako da smo prvi put 1998. godine u Obiteljskom zakonu (NN, 162/88 stupio na snagu 1.1.1999. godine) propisali:

„U obitelji je zabranjeno nasilničko ponašanje bračnog druga ili bilo kojeg punoljetnog člana obitelji (članak 118.).“

„Bračni drug ili bilo koji punoljetni član obitelji koji se protivno članku 118. ovoga Zakona u obitelji nasilnički ponaša kazniti će se za prekršaj kaznom zatvora od 30 dana (članak 362.)“, i tada se otvaraju razna pitanja, tko su sve članovi obitelji, koje činjenje ili nečinjenje predstavlja čin nasilja u obitelji, kakve sankcije se s obzirom na zakonsku propisanost samo zatvorske kazne mogu izreći i zakoni su stalno izloženi kritici.

Sudska praksa kao veoma bitan izvor prava u tom dijelu odradila je veliku zadaću.

2000. godine, nasilničko ponašanje u obitelji propisano je kao kazneno djelo (članak 215.a KZ-a) u naš pravni sustav, da bi 2003. godine Republika Hrvatska proglasila Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, kao jedan *lex specialis* za čiju provedbu su nadležni prekršajni sudovi (NN, 116/03).

Sa stajališta prekršajnog sudovanja to nije bila novina s obzirom na činjenicu da od 1999. godine, znači unatrag 4 godine od 2003. godine prekršajni su sudovi radili navedene postupke, slijedom čega se već stvorila i iskristalizirala određena sudska praksa, koja je unaprijedila sudovanje ali donošenjem Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji pojasnili su se određeni pojmovi i olakšalo sucima sudovanje.

Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji definirani su oblici nasilja u obitelji (članak 4. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji), te širi krug i dijapazon prekršajnopравниh sankcija, koji su prvi put primjenjivane u prekršajnom sudovanju, propisana je mogućnost da žrtve nasilja samoinicijativno od suda zatraže momentalnu zaštitu, izricanjem zaštitne mjere zabrane približavanja, zabrane uznemiravanja ili uhođenja, udaljenja iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog objekta, kao i oduzimanjem predmeta koji je namijenjeni i uporabljen u počinjenju prekršaja, a sve radi otklanjanja izravne životne ugroženosti. Navedena zakonska odredba propisana odredbom članka 17. stavka 2. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, nije bila dobro prihvaćena sa stajališta prakse dok je bila veoma dobro prihvaćena od javnosti – žrtava, propisao je osnovni oblik djela prekršaja kao i kvalifikatorne oblike, članove obitelji u smislu Zakona, tko je dužan prijaviti nasilničko ponašanje u obitelji, sankcije i zaštitne mjere.

Člankom 3. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji (nastavno: ZZNO), propisan je krug osoba koje čine obitelj prema ZZNO-u, te kojima ZZNO pruža zaštitu. Problematika se pojavila oko utvrđenja postojanja izvanbračne zajednice. U tom dijelu sudska praksa se prilagođavala zakonodavnoj normativi i samim potrebama zaštite tih članova obitelji. Prvotno se u odnosu na samo trajanje navedene izvanbračne zajednice primjenjivao Obiteljski zakon (2 godine za izvanbračnu zajednicu u kojoj je rođeno dijete, 3 godine za zajednicu bez djece). Kako se normativa mijenjala, zaključeno je da prema Obiteljskom zakonu trajanje navedene zajednice je bitno za utvrđenje imovinskopravnih učinaka unutar zajednice, a da svaki zakon sam može propisati krug osoba kojima pruža zaštitu, a što je učinio i ZZNO, to je zaključkom Odjela javnog reda i mira i javne sigurnosti VPS RH određeno: „U slučaju primjene članka 3. u svezi s člankom 18. ZZNO-a, izvanbračna zajednica ne mora trajati 3 odnosno 2 godine, već je za činjenicu postojanja izvanbračne zajednice dovoljno da traje dulje vrijeme, što se treba utvrditi u konkretnom predmetu i to samo ukoliko je sporna“. Navedene nedoumice sve se manje pojavljuju na terenu, a u potpunosti će nestati kada se u naš pravni sustav uvede i registar izvanbračnih zajednica, a što se očekuje u skoroj budućnosti. Veliki se problem postavio sa pitanjem što je sa srođnicima po tzv. tazbini, koji bi se odnosili na izvanbračnu zajednicu zaključak je citirane sjednice VPS RH: „Zaštita iz ZZNO-a pruža se srođnicima po tazbini i u izvanbračnoj zajednici u smislu članka 3. ZZNO-a.

Za rješavanje navedenog pitanja prekršajni sudovi posegnuli su za sudskom praksom iz drugih zakonskih rješenja i regulativa, kao recimo kod stjecanja stanarskih prava i tome slično pa se ponovno iskristalizirala praksa da i srođnici po tazbini proizašli iz izvanbračne zajednice spadaju u krug osoba zaštićenih ZZNO-om, a čije utemeljenje nalazimo i u izvorima europskog prava kojim je dozvoljena mogućnost propisivanja po lex specialisu članova koji čini obitelj.

Člankom 4. ZZNO-a, definirano je nasilje u obitelji.

Bez obzira na činjenicu što je navedeni članak dosta opsežan i temeljit, često se čuje zamjerka da nisu regulirani svi oblici nasilja koji se mogu počinuti u obitelji. Proučavajući sudsku praksu, izvodi se zaključak da je najčešći oblik i najlakše dokaziv oblik fizička sila, fizički napad bez obzira da li je nastupila tjelesna ozljeda ili ne, te verbalni napadi i sve što spada pod tu točku stavka 1. alineje 5. članka 4. ZZNO-a. Svi ostali oblici nasilja u obitelji pojavljuju se veoma često u sudskoj praksi, veoma rijetko se prijavljuju iako je evidentno da postoje. Uočeno je da svi ostali oblici nasilja u obitelji propisani odredbom članka 4., predstavljaju i teškoće u rješavanju kod prekršajnih sudova, s obzirom na teškoće prepoznavanja navedenih ponašanja kao nasilja u obitelji.

Člankom 6. propisane su vrste i svrha prekršajnopравnih sankcija za zaštitu od nasilja u obitelji te su člankom 7. propisane zaštitne mjere koje se mogu izreći počinitelju nasilja u obitelji, što je 2003. godine bila velika novina u prekršajnom sudovanju. Navedeni problem izgubio se tijekom vremena te poimanja samog nasilja u obitelji u svijetlu zaštite žrtve.

Člankom 9. ZZNO-a propisana je zaštitna mjera obveznog psihosocijalnog tretmana.

Često se sa terena čuje da suci nisu osposobljeni, ne znaju na koji način odrediti da li je psihosocijalni tretman potreban ili nije, da nisu dovoljno stručni.

Za samu primjenu psihosocijalnog tretmana i sam pojam provođenje, način ili osposobljenost za psihosocijalni tretman, objavljeni su u Narodnim novinama Pravilnik o načinu i mjestu provođenja psihosocijalnog tretmana i Izmjene i dopune navedenog Pravilnika (NN, 27/04, 29/05 i 78/06), te Standardi za provedbu psihosocijalnog tretmana počinitelja kao prilog Pravilniku o Izmjenama i dopunama Pravilnika o načinu i mjestu provođenja psihosocijalnog tretmana (NN, 78/06).

Prilikom odlučivanja o možebitnoj primjeni provođenja psihosocijalnog tretmana najveća zapreka je u tome da se često bez dovoljne detaljne analize određenih situacija i osobe okrivljenika kao i čitave obiteljske situacije, navedena mjera primjenjuje. Alkoholizam,

PTSP, te određene druge psihičke bolesti su zapreka za provođenje psihosocijalnog tretmana, slijedom čega se dešava da sudovi upućuju osobe na primjenu navedenog psihosocijalnog tretmana koje nisu adekvatne za tretman.

Ukoliko bi prvostupanjski sudovi prilikom ispitivanja okrivljenika, iskoristili u potpunosti zakonske mogućnosti, te iz toga ispitali i na sve okolnosti koje bi predstavljale personalni dokaz za možebitnu primjenu navedene mjere, a to su:

- okrivljenik će se pitati i za druge osobne podatke ako je to od važnosti za postupak, a veoma bitna i od važnosti za postupak je to da li boluje od PTSP-a, neke druge psihičke bolesti, da li ima problema sa alkoholom, a što je nekada veoma vidljivo iz samog stanja spisa.

Ujedno valja za napomenuti da sam alkoholizam nije zapreka za primjenu zaštitne mjere obveznog psihosocijalnog tretmana, ukoliko bi sudovi primijenili i zaštitnu mjeru obveznog liječenja od ovisnosti, pa bi počinitelj nasilja kome su navedene mjere primijenjene, prvo trebao biti upućen na izvršenje zaštitne mjere obveznog liječenja od ovisnosti, a nakon toga na izvršenje zaštitne mjere obveznog psihosocijalnog tretmana.

Bez obzira na činjenicu što je navedena zaštitna mjera bila dugi niz godina propisana, ali neprovediva (nije bilo licenciranih osoba, te nisu zaključeni ugovori), 2008. godine u našoj državi počela se ista primjenjivati sa svim propisanim, zakonskim uvjetima s obzirom da je Ministarstvo pravosuđa zaključilo sa licenciranim osobama ugovor o provođenju navedene zaštitne mjere.

Člankom 10. propisana je zaštitna mjera zabrane približavanja žrtvi nasilja u obitelji. Navedena zaštitna mjera ima prečesto upitnost kada se izriče osobama koje i dalje žive u zajedničkom domaćinstvu – kućanstvu, a što s obzirom na naš socijalni status nije rijetkost pa se dešava da supružnici, koji su osuđeni prema Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji i dalje nastavljaju zajednički život, slijedom čega se navedena zaštitna mjera zabrane približavanja žrtvi nasilja u obitelji ukazuje neprimjerenom i teško izvodljivom, pa često kao i vrsta manipulacije u odnosu na samu primjenu i nemogućnost kontakta između žrtve i počinitelja.

Zaštitna mjera zabrane uznemiravanja ili uhođenja osobe izložene nasilju, primjenjuje se često od strane sudova zaboravljajući da između samog pojma uznemiravanja ili uhođenja postoji veznik ili. Činjenica je da sami oblici uznemiravanja, nisu definirani u samom Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji, ali je određen i svojim ponašanjima koje moraju imati što samo osobno efekt. Pojavila se i problematika i pitanja što bi to bilo uhođenje, a koje činjenje bi trebalo predstavljati oblik nasilja u obitelji propisan odredbom članka 4.

Pojam uhođenja, proizlazi iz latinske riječi uhodare što u svom izvornom obliku znači pomno praćenje nekoga sa ciljem kontrole njegovog ponašanja, slijedom čega je i navedena nedoumica otklonjena.

Najveći problem od 2003. godine pa do danas, koji je polako ali ne u dovoljnoj mjeri prevladan, a što pokazuju i ispitivanja slučajeva zaštite nasilja u obitelji, je zaštitna mjera udaljenja iz stana, kuće ili drugog stambenog objekta. Najčešće su zamjerke, a s čim se u potpunosti slažem s tim, da žrtva najčešće napušta stan, kuću ili neki drugi stambeni objekt, dok počinitelj nasilja i dalje ostaje u istom. Prilikom donošenja Zakona navedena zaštitna mjera je izazvala najveće polemike kako u sudstvu, tako i u javnosti.

Mnogi su se obradovali i činjenici da postoji navedena zaštitna mjera udaljenja iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog objekta propisana člankom 12. ZZNO-a, a mnogi su ostali neugodno iznenađeni.

2003. godine u Zakonu o prekršajima nije postojala mjera opreza koja bi na način sličan propisanoj zaštitnoj mjeri mogla štititi žrtvu nasilja, slijedom čega je navedeno kao nužnost propisano kao prekršajnoppravna sankcija odredbama ZZNO-a.

Novim Prekršajnim zakonom koji je stupio na snagu s 1. siječnja 2008. godine (NN, 107/07), otklonjena je nepropisanost navedene mogućnosti zaštite žrtve i prije pravomoćnosti

odluke, tako da je odredbom članka 130. stavka 2. i 3. Prekršajnog zakona propisana i mjera opreza kojom se okrivljeniku može ograničiti pravo na vlastiti stan, pravo na nesmetane veze s ukućanima, bračnim, izvanbračnim ili bivšim bračnim drugom ... u slučajevima kad se postupak vodi zbog prekršaja povezanog s nasiljem u obitelji.

Člankom 13. ZZNO-a propisana je zaštitna mjera osiguranja zaštite osobe izložene nasilju, koja je veoma nejasna ukoliko bi se u potpunosti samo gramatički tumačila, ali je sa stajališta potrebe zaštite žrtve koja najčešće iz kuće ili stana u strahu za sebe i po potrebi i za druge članove obitelji napusti isti bez i jednog identifikacijskog dokumenta, i jedne potrebne stvari za normalnu uporabu i funkcioniranje, primjenjiva na terenu, na način da je sudovi u obliku naredbe propisuju, i sasvim funkcionira na način da žrtve nasilja u obitelji mogu uz osiguranje policijskih službenika doći i uzeti za sebe i po potrebi i druge članove obitelji koje su napustile svoj dom stvari bitne za osobnu uporabu i normalno svakodnevno funkcioniranje.

Ujedno se napominje da navedena zaštitna mjera ne bi imala niti značaja niti potrebu za propisivanjem ukoliko bi se valjano primjenjivale mjere opreze, propisane Prekršajnim zakonom, a napose na činjenicu da je sam cilj sprječavanje i zaustavljanje nasilja odmah, ali na način da se u svim segmentima adekvatno zaštiti žrtva.

Zaštitne mjere propisane odredbama članka 11., 12. i 13. ZZNO-a izvršavaju se sukladno Pravilniku o načinu provedbe zaštitnih mjera koje su Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji stavljene u nadležnost policije objavljenog u Narodnim novinama od 24. veljače 2004. godine

Člankom 14. ZZNO-a propisana je zaštitna mjera obveznog liječenja od ovisnosti, koja je izazvala veliku konsternaciju na terenu, a napose na činjenicu da bi se navedena sankcija mogla primijeniti ukoliko bi se prvenstveno provelo vještačenje.

Provedbeni Pravilnik za navedenu mjeru do dana pisanja ovog članka od nadležnog ministarstva nije donijet, iako je ZZNO-om bila propisana obveza nadležnog ministarstva da Pravilnik donese u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu ZZNO-a, što ukazuje da isti ne izvršavaju svoju zakonsku obvezu već 5,5 godina, a što stvara velike poteškoće prilikom sudovanja. Sudska praksa prekršajnih sudova, s obzirom na navedenu problematiku nije ujednačena i često je izložena velikoj kritici pa i čak zamjerci kršenja ljudskih prava jer jedni su zagovornici toga da se navedena mjera može primijeniti ukoliko činjenice iz spisa predmeta ukazuju da je počinitelj nasilja pod stalnim utjecajem alkohola, recidivista, te da samo u situacijama kada je pod utjecajem alkohola čini prekršaje iz nasilja u obitelji, tada s navedena zaštitna mjera primjenjuje.

Navedeno stajalište izloženo je velikim zamjerkama te se čuje da se ista ne može primijeniti bez valjanog vještačenja.

Međutim, i u kaznenom i prekršajnom zakonodavstvu postoji jedan institut koji se zove uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom. Jedna od obveza je i podvrgavanje liječenju, podvrgavanje odvikavanju od ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama, a u takvim slučajevima uopće nije potrebno vještačenje da bi se počinitelju bilo koje vrste djela odredilo zaštitni nadzor u vidu te obveze (članak 45. – 48. Prekršajnog zakona).

Člankom 17. propisano je na čiji zahtjev i po čijem prijedlogu se mogu izreći – primijeniti zaštitne mjere, te mogućnost samostalnog izricanja zaštitne mjere bez kazne, a što je u praksi veoma velika rijetkost, iako bi se sa stajališta svrsishodnosti, isto češće trebalo primjenjivati.

Članak 17. stavak 2. bez obzira na duljinu propisanosti istog još uvijek u praksi stvara određene nedoumice. Navedenim stavkom propisano je da se „zaštitne mjere iz stavka 1. izriču po prijedlogu podnositelja zahtjeva prekršajnog postupka radi otklanjanja izravne životne ugroženosti osoba izloženih nasilju i drugih članova obitelji“. Podnositelj zahtjeva u predmetnom slučaju najčešće je žrtva nasilja, pa je istoj u obvezu dano i da u roku od tri dana od dana donošenja rješenja o navedenom prijedlogu za izricanjem propisane zaštitne mjere, donesenom od strane suda, može, podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka (optužni prijedlog) jer u protivnom će se rješenje o izrečenoj zaštitnoj mjeri staviti izvan

snage. Sud takvo rješenje po prijedlogu podnositelja zahtjeva mora donijeti u roku od 48 sati od dana podnošenja istog. Navedenim člankom htjela se pružiti mogućnost palijativnog reagiranja, tj. mogućnost žrtvi da bez ikakvog dokazivanja i vođenja postupka, ishodi momentalno zaustavljanje nasilja, bez upošljavanja čitavog oficijelnog aparata s obzirom da se često čuje prigovor da se reagira sporo ili nikako od strane nadležnih tijela u slučajevima nasilja u obitelji. Navedena odredba članka 17. stavka 2., 3. i 4. prošla je ocjenu Ustavnog suda kao odredba u skladu s Ustavom, i na taj način je prekinut niz otpora i neodobravanja i neprimjene od strane ovlaštenih tijela (NN, 20/06 – rješenje US RH Petar Marija Radelj). Kod primjene navedenog članka veliku poteškoću stvara poimanje pokretanja postupka i podnošenja zahtjeva prije pokretanja postupka. Odredbama PZ-a propisano je kad je prekršajni postupak pokrenut i započet (članak 157. stavak 1. i 2.). Prijedlog po članku 17. stavak 2. podnosi se prije pokretanja postupka.

Činjenica je da je članak možda malo nespretno napisan, ali nije nespretno za odlučivanje o mjeri.

Člankom 18. pojašnjene su i propisane kazne tj. sankcije za počinitelje nasilja u obitelji u rasponu od 1.000,00 do 10.000,00 kuna ili kazna zatvora do 60 dana, stavkom 1. propisan je osnovni oblik počinjenja djela prekršaja, dok je člancima 2., 3., 4. i 5., propisan i kvalifikatorni oblik.

Stavak 2. članka 18. u praksi je stvarao velike probleme s obzirom da se nije znalo što bi to značilo tko ponovi nasilje u obitelji. Bitna okolnost da bi netko bio kažnjen prema odredbi članka 18. stavka 2. je da ponovljeno nasilje koje se mora utvrditi pravomoćnom sudskom odlukom. Osim navedenog bitno je da u činjeničnom opisu djela stoji opisanog u optužnom prijedlogu i u odluci je navedeno „ponovio“, da bi se radilo o članku 18. stavku 2. ZZNO-a.

Stavkom 3., 4. i 5. članka 18. propisana su kvalifikatorna djela koja se odnose na posebnu zaštitu djece i maloljetnika kao najnezaštićenije skupine izložene nasilju u obitelji.

Našim zakonodavstvom napravljena je razlika između djece i maloljetnika, pa se djetetom smatra osoba do 14 godina, dok se maloljetnikom smatra osoba od 14 do 18 godina.

Nedostatak članka 20. pokazao se u činjenici da nemamo propisano kažnjavanje za recidivistu koji je ponovio nasilje na štetu djeteta ili maloljetne osobe.

Sa stajališta prakse često se postavljaju pitanja u čemu je razlika između stavka 3. i stavka 5. članka 18. s obzirom na činjenicu da i punoljetni član obitelji koji u nazočnosti djeteta ili maloljetne osobe počinio nasilje u obitelji počinio ga je i na štetu djeteta. Bitna razlika je u tome da li je isto nasilje bilo usmjereno na dijete ili maloljetnu osobu, ili samo u nazočnosti djeteta. Pregledom spisa predmeta koji se odnose na prekršaj iz članka 18. stavka 3., 4. i 5. često se uočavaju nedostaci u odnosu na neprimjenu članka 108. stavka 4. Obiteljskog zakona kojim je propisana obveza obavijesti nadležnim centrima za socijalnu skrb o pokretanju prekršajnog postupka prema ZZNO-u, a sve radi potrebe možebitnog izricanja mjera zaštite prava i dobrobiti djeteta. Nadalje odredbom članka 108. stavka 5. Obiteljskog zakona propisana je i obveza dostavljanja pravomoćne sudske odluke u citiranim predmetima iz ZZNO-a.

Člankom 20. propisana je odgovornost za nepostupanje po zaštitnim mjerama, koja se u zadnje vrijeme sve češće kao prekršaj pojavljuje pred prekršajnim sudovima s obzirom da su se uskladile određene odredbe o nepostupanju sa izrečenim mjerama te se zatvorio krug na način da bi se moglo procesuirati prema članku 20. Za zaključak Odjela za prekršaje protiv javnog reda i mira i javne sigurnosti Visokog prekršajnog suda RH od 30. srpnja 2007. godine u odnosu na samo sudovanje o navedenom članku je sljedeći: „U slučaju da okrivljenik ne postupi prema izrečenoj zaštitnoj mjeri sukladno članku 20. ZZNO-a, podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka treba podnijeti posebni zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka – optužni prijedlog, zbog tog prekršaja. Navedeno stajalište iskristaliziralo se zbog činjenice da su sudovi dužni upozoriti počinitelje nasilja o posljedici nepostupanja prema

primijenjenoj zaštitnoj mjeri pa se na terenu postavilo pitanje da li je dovoljno da sud na bilo koji način sazna da isti ne postupa po mjeri, a ima pisano upozorenje o posljedici nepostupanja ili je potrebno ponovno podnijeti zahtjev – optužni prijedlog.

Jedina nedorečenost ZZNO-a je nepropisanost odgovornosti za nepostupanje po članku 5. ZZNO-a od strane osoba dužnih za prijavljivanje počinjenja nasilja u obitelji za koje su saznali u obavljanju svoje dužnosti. Navedena nedosljednost biti će otklonjena novim ZZNO-om. I sam članak 5. i dužnost obveze prijavljivanja od strane zdravstvenog djelatnika, psihologa, socijalnog radnika i drugih osoba navedenih u tom članku izazvala je veliki otpor među navedenim djelatnicima. Niti jednim drugim lex specialisom nije propisana mogućnost oslobađanja od navedene obveze s tim da se stručni radnici stalno educiraju u smislu činjenica da isti prijavljuju samo sumnju na počinjeno nasilje, a da ostala nadležna tijela u okviru svojih ovlasti postupaju i prijavljuju počinitelja i prekršaj.

Tijekom primjene ZZNO-a postavilo se pitanje mogućnosti saznanja žrtve o donesenoj odluci od strane nadležnih sudova u odnosu na počinitelja nasilja. Prekršajnim zakonom otklonjena je zapreka pa je radi sigurnosti žrtve i mogućnosti postupanja iste u daljnjem tijeku stvari, odredbom članka 184. stavka 2. PZ-a propisano da će se pravomoćna presuda uvijek dostaviti i oštećeniku. Na takav način otklonjen je i prigovor nevladinih udruga u odnosu na dostavu pravomoćnih odluka. Nadalje, Prekršajnim zakonom propisano je kraće vrijeme trajanja zaštitnih mjera, pa je u tom dijelu valjalo prilagoditi sudovanje ZZNO-u tako da zaštitne mjere propisane odredbama članka 14. mogu trajati godinu dana.

Za zaštitnu mjeru obveznog psihosocijalnog tretmana potrebno je naglasiti da ne može trajati manje od 6 mjeseci, bez obzira na činjenicu što je ista propisana u najduljem trajanju od 6 mjeseci, ali prema gore navedenim Standardima ista ne bi mogla polučiti svrhu specijalne prevencije ukoliko bi trajala kraće.

Valja za istaći da je ZZNO možda nedosljedan u nekim odredbama, ali je i sudska praksa iskristalizirala nedorečenosti i nerazumijevanje određenih odredbi, pa se ne mogu složiti sa stajalištem da su zaštitni mehanizmi koji postoje već i koji su predloženi po prijedlozima izmjena zakona neprimjereni (S. Vračan, Procesnopravne mjere protiv počinitelja obiteljskog nasilja), a napose na činjenicu da je Vlada RH na sjednici održanoj 29. studenog 2007. godine donijela Nacionalnu strategiju zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2008. do 2010. godine, iz kojeg je proistekao Protokol o postupanju u slučajevima nasilja u obitelji, po kojem se postupa, da se već duži niz godina Povjerenstvo za praćenje unapređenja rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka te izvršenja sankcija vezanih za zaštitu od nasilja u obitelji u čijem sastavu su svi članovi iz nadležnih tijela koji se bave nasiljem u obitelji, efikasno bavi praćenjem zakonske regulative pri tom predlažući adekvatne promjene, koje ne bi bile samo mrtvo slovo na papiru, već primjenjive sadašnjoj situaciji (novi ZZNO, primjena članka 9. ZZNO-a, mogućnost primjene psihosocijalnog tretmana i kaznenim predmetima, nemogućnost provedbe određenih zaštitnih mjera propisanih ZZNO-om), da je Vlada RH osnovala Povjerenstvo za unapređenje zaštite od nasilja u obitelji na sjednici od 29. siječnja 2009. godine sa ciljem kontinuirane provedbe Nacionalne strategije zaštite od nasilja u obitelji.

Umjesto zaključka, nedostatak u provođenju i primjeni zakona je činjenica što do sada nije napravljena nikakva evaluacija, što ne postoji ujedinjena statistika, a što će se otkloniti novim ZZNO-om. Neki pisci stalno uzimaju za primjer druga zakonodavstva, pritom ne vodeći računa da je našim normativnim okvirima pokrivena velika problematika obiteljskog nasilja, koja je napokon izašla iz privatnosti domova, da naše zakonodavstvo predstavlja pozitivne smjernice kojima se u velikoj mjeri udovoljilo europskim standardima i da je prvo na područjima zemalja bivše Jugoslavije, koji se u potpunosti ugrađuju u novi ZZNO, da je ZZNO uveo nove institute koji su saživjeli u praksi i bitna su smjernica i određenje politike u postupanju u zaštiti od nasilja u obitelji svih ostalih nadležnih segmenata, da se žrtve sve više

osnažuju i prijavljuju nasilje u obitelji, da se provodi zadovoljavajuća edukacija i senzibilizacija stručnjaka i osoba u svim segmentima koji se bave nasiljem u obitelji.

PRIMJENA PREKRŠAJNOG ZAKONA OD STRANE MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA

1. Uvod

Obzirom da se po svom opsegu i sadržaju Prekršajni zakon bitno razlikovao od Zakona o prekršajima i da je bitno drugačije propisao postupak policije kao ovlaštenog tužitelja koji godišnje zahvati gotovo milijun prekršaja, a da je do njegovog stupanja na snagu bio ostavljen veoma kratak rok Ravnateljstvo policije je uz svesrdnu pomoć predstavnika Visokog prekršajnog suda odmah otpočelo sa pripremama tijekom kojih je:

- izradilo uputu kojom je dodatno pojasnilo postupanje policijskih službenika i ustrojstvenih jedinica Ravnateljstva po odredbama Prekršajnog zakona,
- izradilo 30-tak obrazaca od kojih su oni koji se koriste na terenu tiskani u blokovima, a oni koji se izrađuju u prostorijama policije učinjeni dostupnima u elektronskom obliku na osobnim računalima,
- s razine Ravnateljstva provedena edukacija 2284 policijska službenika uglavnom viših i rukovoditelja srednjeg ranga u svih dvadeset policijskih uprava, koji su na isti način nakon toga proveli edukaciju sa svim policijskim službenicima.

Odmah su formirane i radne skupine koje su izradile nacрте prijedloga podzakonskih propisa, koje je na temelju ovlaštenja danih člankom 137. stavak 2. i člankom 245. stavka 7. Prekršajnog zakona ministar unutarnjih poslova donio, a to su:

1. Pravilnik o izdavanju pisanog ili izricanju usmenog upozorenja (NN 25/08. i 50/09.)
2. Pravilnik o načinu provedbe posebne mjere premještanja vozila kojim je upravljao vozač pod utjecajem opojnih sredstava (NN 86/08.)

Tijekom 2008. godine Ministarstvo unutarnjih poslova je ukupno zabilježilo 827 789 prekršaja, od čega je za:

- 64 105 prekršaja izrečeno ili izdano upozorenje;
- 182 825 prekršaja naplaćena novčana kazna;
- 375 509 prekršaja izdan obavezni prekršajni nalog;
- 62 140 prekršaja izdan prekršajni nalog ;
- 143 210 prekršaja podnijet optužni prijedlog.

2. Mogućnosti postupanja policije po odredbama Prekršajnog zakona

Slijedom navedenog postupanje policije po odredbama Prekršajnog zakona razmatrati ćemo uvjetno rečeno od najblažeg prema najtežem, dakle od upozorenja i naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja, preko prekršajnih naloga do podnošenja optužnih prijedloga. U nastavku izlaganja iznio bih i podatke o primjeni značajnijih ovlasti propisanih ovim Zakonom, uočenim pogreškama i nedostacima u primjeni njegovih pojedinih odredbi te smjerovima njihovog otklanjanja, kao i razvojnim aktivnostima Ministarstva unutarnjih poslova poduzetim s ciljem lakšeg praćenja prekršajne problematike.

2.1. Pisano i usmeno upozorenje

Jedna od značajnijih novina Prekršajnog zakona je odredba članka 245. stavka 6. kojim je policiji dana mogućnost da umjesto naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja izda pisano ili izrekne usmeno upozorenje, ukoliko je tijekom obavljanja poslova nadzora utvrđeno da je počinjen prekršaj za koji je propisana samo novčana kazna do 1.000,00 kuna, da je prekršaj osobito lake naravi i da počinitelj nije prije činio slične prekršaje.

Način postupanja policije kod izdavanja pisanog ili izricanja usmenog upozorenja uređen je Pravilnikom o izdavanju pisanog ili izricanju usmenog upozorenja, kojim su policijski službenici obvezani da prije izricanja mjere upozorenja provjere evidencije kako bi se uvjerali da isti počinitelj prekršaja u posljednjih dvanaest mjeseci nije evidentiran za prekršaj iz istog propisa, da je prekršaj osobito lake naravi i da njime nije izazvana opasnost niti šteta za druge osobe. Policijski službenici su također u obvezi počinitelja prekršaja upoznati s težinom počinjenog prekršaja i upozoriti ga da je u buduću dužan pridržavati se važećih propisa kako bi mjera upozorenja postigla svrhu zbog koje je izrečena odnosno da počinitelj ubuduće ne činiti ovakve ili slične prekršaje.

Tijekom 2008. godine policija je ukupno izrekla 12 064 usmenih upozorenja i izdala 52 041 pisanih upozorenja.

U prvom polugodištu 2009. godine policija je izrekla ukupno 16 694 usmenih upozorenja i izdala 47 431 pisanih upozorenja.

97,88 % upozorenja u promatranim razdobljima izrečeno je ili izdano zbog ostvarenih obilježja prekršaja iz oblasti Zakona o sigurnosti prometa na cestama, dok je 2,12 % upozorenja upućeno počiniteljima prekršaja iz ostalih propisa iz nadležnosti policije.

2.2. Naplata novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja

Policija može temeljem članka 245. Prekršajnog zakona naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja ako je riječ o prekršaju za koji je propisana novčana kazna do 1.000,00 kuna za fizičku osobu i odgovornu osobu u pravnoj osobi te do 10.000,00 kuna za pravnu osobu i s njom izjednačene subjekte.

Međutim, da bi se novčana kazna na mjestu počinjenja prekršaja mogla naplatiti, potrebno je i da je policija prekršaj utvrdila obavljenim nadzorom u okviru svoje nadležnosti na jedan od sljedećih načina:

- a) neposrednim opažanjem,
- b) uporabom tehničkih uređaja ili
- c) pregledom vjerodostojne dokumentacije.

Usmeno izrečena novčana kazna na mjestu počinjenja prekršaja naplaćuje se od počinitelja prekršaja uz izdavanje potvrde o tome, a uz naplatu kazne mogu se, također uz izdavanje potvrde, naplatiti i troškovi utvrđivanja prekršaja.

Novina Prekršajnog zakona je da se naplaćena kazna ne unosi u Prekršajnu evidenciju niti se počinitelj prekršaja smatra osobom osuđenom za prekršaj. Takva odredba trebala bi poticajno djelovati na počinitelje prekršaja da već na mjestu počinjenja prekršaja plate novčanu kaznu, što samu kaznu čini efikasnom, a postupak ekonomičnim.

Tijekom 2008. godine policija je ukupno na mjestu počinjenja prekršaja naplatila 182 825 novčanih kazni, dok je u prvih šest mjeseci 2009. godine naplatila 56 106 novčanih kazni. Kao što je i za očekivati većina novčanih kazni točnije 99,05 % naplaćeno je zbog počinjenih prekršaja iz oblasti Zakona o sigurnosti prometa na cestama, dok je 0,95 % naplaćeno zbog prekršaja iz ostalih propisa iz nadležnosti policije.

Ukupno je u promatranom razdoblju od naplate novčanih kazni policije u državni proračun uplaćeno 97.195.383,00 kune.

2.3. Prekršajni nalog

2.3.1. Opći uvjeti

Policija kao ovlaštenu tužitelj može temeljem članka 233. Prekršajnog zakona prije pokretanja prekršajnog postupka izdati Prekršajni nalog ako je prekršaj utvrđen na jedan od slijedećih načina:

1. neposrednim opažanjem ili obavljenim nadzorom policijskih službenika pri obavljanju nadzora iz njihove nadležnosti,
2. na temelju vjerodostojne dokumentacije, uključivši i zapisnik o očevidu nadležnog tijela, ili
3. uporabom propisanih tehničkih uređaja ili provođenjem odgovarajućih propisanih laboratorijskih analiza i vještačenja.

Policija može Prekršajni nalog (uvjetno nazvano „opći“), izuzev Obaveznog prekršajnog naloga, izdati samo protiv punoljetnog počinitelja prekršaja.

Prekršajnim nalogom policije može se izreći novčana kazna bez obzira je li ona zapriječena u fiksnom iznosu ili u rasponu, mogu se odrediti zaštitne mjere oduzimanja predmeta i zabrane upravljanja motornim vozilom te odrediti nastali troškovi utvrđivanja prekršaja uporabom tehničkih sredstava ili provođenjem potrebnih analiza i vještačenja.

Tijekom 2008. godine policija je izdala 62 140 prekršajnih naloga, dok je u prvih šest mjeseci 2009. godine izdala 17 361 prekršajnih naloga.

Kao što je i za očekivati većina prekršajnih naloga točnije 91,95 % izdano je zbog počinjenih prekršaja iz oblasti Zakona o sigurnosti prometa na cestama, dok je 8,05 % izdano zbog prekršaja iz ostalih propisa iz nadležnosti policije.

Ukupno je u promatranim razdobljima po prekršajnim nalogima u državni proračun uplaćeno 14.667.551,00 kuna.

Na 25 738 prekršajnih naloga izdanih 2008. godine podnijeti su prigovori, odnosno na 41,42 % ukupno izdanih prekršajnih naloga te godine.

Slična je situacija i u prvih šest mjeseci 2009. godine kada je na 48,54 % ili 8 427 prekršajnih naloga uloženi prigovor.

Iz podatka da je do 06. travnja 2009. godine ostalo neuručeno 22.332 prekršajna naloga iz 2008. godine ili 5,1% ukupno izdanih naloga te godine, od čega 17.434 obvezna i 4.898 općih naloga, vidljivo je da dostava predstavlja veoma ozbiljan problem kojeg bi u nadolazećem razdoblju trebalo detaljnije raščlaniti, utvrditi uzroke i djelovanjem na njih dostavu učiniti efikasnijom.

2.3.2. Obavezni prekršajni nalog

Policija izdaje Obavezni prekršajni nalog temeljem članka 239. Prekršajnog zakona, a u postupku za izdavanje Obaveznog prekršajnog naloga na odgovarajući se način primjenjuju i ranije navedene odredbe Prekršajnog zakona o izdavanju Prekršajnog naloga. Bitne razlike su da se obavezni prekršajni nalog može izdati i maloljetnom počinitelju prekršaja, te da taj nalog za ovlaštenog tužitelja nema alternativu u optužnom prijedlogu.

Naime, kod Prekršajnog naloga („općeg“) moguće je prekršajni postupak pokrenuti umjesto tim Nalogom podnošenjem Optužnog prijedloga, dok kod Obaveznog prekršajnog naloga to nije

moгуće. Dakle, sud će odbaciti Optužni prijedlog koji je podnesen u situaciji kada su ispunjeni uvjeti za izdavanje Obaveznog prekršajnog naloga.

Policija će prije pokretanja prekršajnog postupka izdati Obavezni prekršajni nalog počinitelju prekršaja, uključujući i maloljetnog počinitelja, za prekršaje:

- 1. propisane odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave;*
- 2. prekršaje propisane zakonom za koje je propisana samo novčana kazna do određenog iznosa za pojedinu kategoriju počinitelja prekršaja;*

Međutim, valja napomenuti da je mogućnost izdavanja Obaveznog prekršajnog naloga kod prekršaja počinjenih od strane maloljetnih osoba dodatno odredbom čl. 65. reducirana samo na starije maloljetnike, a čl. 71. dodatno je ta mogućnost sužena na maloljetnika koji ostvaruje prihode vlastitim radom ili imovinom.

Tijekom 2008. godine policija je izdala 375 509 obveznih prekršajnih naloga, dok je u prvih šest mjeseci 2009. godine izdala 187 594 obveznih prekršajnih naloga.

Kao što je i za očekivati većina obveznih prekršajnih naloga točnije 96,30 % izdano je zbog počinjenih prekršaja iz oblasti Zakona o sigurnosti prometa na cestama, dok je 3,7 % izdano zbog prekršaja iz ostalih propisa iz nadležnosti policije.

Ukupno je u promatranim razdobljima po obveznim prekršajnim nalogima u državni proračun uplaćeno 70.481.130,00 kuna.

Na 81.874 obveznih prekršajnih naloga izdanih 2008. godine podnijeti su prigovori, odnosno na 21,8 % ukupno izdanih obveznih prekršajnih naloga te godine.

Slična je situacija i u prvih šest mjeseci 2009. godine kada je na 23,42 % ili 43 939 obveznih prekršajnih naloga uložen prigovor.

2.4. Optužni prijedlog

Policija je ovlaštena podnijeti Optužni prijedlog temeljem članka 111. Prekršajnog zakona za prekršaje iz propisa koje neposredno provodi ili nadzire njihovo provođenje.

Optužni prijedlog u svakom slučaju se podnosi kada ovlašteni tužitelj predlaže da se za prekršaj izrekne kazna zatvora, odnosno kada ovlašteni tužitelj uz novčanu kaznu predlaže i izricanje zaštitne mjere, izuzev oduzimanja predmeta i zabrane upravljanja motornim vozilom (u tim slučajevima može i Prekršajni nalog). Optužni prijedlog obavezan je i u situacijama kada je počinitelj prekršaja malodobna osoba (izuzev Obaveznog prekršajnog naloga), te u situacijama kada nedostaje neki od uvjeta za izdavanje prekršajnog naloga (Obaveznog i „općeg“), tj. da prekršaj nije utvrđen neposrednim opažanjem ili obavljenim nadzorom policijskih službenika iz njihove nadležnosti, na temelju vjerodostojne dokumentacije, uključivši i zapisnik o očevidu nadležnog tijela, ili uporabom propisanih tehničkih uređaja ili provođenjem odgovarajućih propisanih laboratorijskih analiza i vještačenja.

Međutim, prekršajni postupak može se pokrenuti podnošenjem optužnog prijedloga i u situacijama kada postoje uvjeti za izdavanje Prekršajnog naloga („općeg“), ali se, kao što je ranije navedeno, ne može pokrenuti u situacijama kada je ovlašteni tužitelj dužan izdati Obavezni prekršajni nalog. Dakle, prepušteno je ovlaštenom tužitelju da sam odluči hoće li u tim situacijama izdati Prekršajni nalog ili će podnijeti Optužni prijedlog.

Obzirom da se Prekršajni nalog („opći“) smatra svojevrsnom ponudom počinitelju da plati novčanu kaznu i podmiri troškove postupka, odluku o tome hoće li se izdati Prekršajni nalog („opći“) ili podnijeti Optužni prijedlog donosi ovlašteni tužitelj, ocjenjujući što je u konkretnom slučaju opravdanije sa stanovišta ekonomičnosti i svrsishodnosti.

Tijekom 2008. godine policija je podnijela 143 210 optužnih prijedloga, dok je u prvih šest mjeseci 2009. godine podnijela 62 976 optužnih prijedloga.

Od ukupnog broja podnijetih optužnih prijedloga u promatranim razdobljima 94,73 % podnijeto je protiv fizičkih osoba, 1,57 % protiv fizičkih osoba obrtnika, 3,70 % protiv pravnih osoba i odgovornih osoba u pravnim osobama.

Kao što je i za očekivati većina optužnih prijedloga točnije 58,50 % podnijeto je zbog počinjenih prekršaja iz oblasti Zakona o sigurnosti prometa na cestama, dok je 41,50 % podnijeto zbog prekršaja iz ostalih propisa iz nadležnosti policije.

Prema podacima prikupljenim krajem kolovoza 2009. godine policija je za 112 311 optužnih prijedloga ili za 54,50 % prijedloga koje je podnijela kao ovlaštenu tužiteljicu zaprimila odluku nadležnog suda.

3. Izvidi prekršaja i prikupljanja dokaza u provođenju nadzora

Policija se u poziciji ovlaštenog tužitelja u dijelu Prekršajnog zakona pojavljuje pod pojmom tijela državne uprave, a dijelom je izdvojena radi propisivanja specifičnih ovlasti koje ima u provođenju pojedinih radnji vezanih za ovaj Zakon.

Naime, člankom 158. Prekršajnog zakona propisane su ovlasti koje policija može primjenjivati kako bi utvrdila prekršaj i počinitelja, spriječila da se počinitelj ili sudionik prekršaja ne sakriju ili ne pobjegnu, otkriju i osiguraju tragovi i predmeti prekršaja, te prikupe sve obavijesti koje bi mogle biti od koristi za uspješno vođenje prekršajnog postupka.

Kada postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj policija može od nadležnog suda i prije pokretanja postupka zatražiti hitno izvođenje dokaza, a ako postoji opasnost od odgode policija može i sama odrediti izvođenje pojedinih hitnih radnji izuzev pretrage stana i prepoznavanja.

3.1. Uhićenja

Policija je člankom 134. Prekršajnog zakona ovlaštena uhititi osobu zatečenu u počinjenju prekršaja propisanog zakonom ako postoje razlozi za zadržavanje iz članka 135. istog Zakona.

Na temelju navedenog članka policija je tijekom 2008. godine uhitila 16 271 osobu, dok je tijekom prvih šest mjeseci 2009. godine uhitila 9 206 osoba.

U svim situacijama uhićene osobe su upoznate sa svojim pravima te su ispunjavani obrasci ranije pripremljenih izvješća o uhićenju. Ukoliko su prestali razlozi uhićena osoba je odmah puštana na slobodu, a ukoliko su razlozi i nadalje bili prisutni uhićena osoba je u pravilu dovedena nadležnom sudu najkasnije u roku od dvanaest sati od uhićenja. Ako je navedeni rok padao izvan radnog vremena ili dežurstva nadležnog suda, a nisu prestali razlozi za uhićenje, dovođenje se nastojalo obaviti do kraja vremena u kojem sud radi, a u iznimnim opravdanim situacijama uhićenik se uz pisano obrazloženje dovodio sudu početkom radnog vremena ili dežurstva narednog dana. Međutim, ni u kom slučaju osoba uhićena za prekršaj u prostorijama policije nije provela više od dvadeset i četiri (24) sata.

Određene nedoumice koje su se pojavile na terenu vezane za uvjete uhićenja riješene su uputama kojima je naglašeno da je mogućnost primjene mjere uhićenja kumulativno vezana za činjenicu da je osoba zatečena u činjenju prekršaja iz određenog zakona ili zapriječenu kaznu i barem za jedan od uvjeta navedenih pod točkama od 1. dio 3. stavka 1. članka 135. Prekršajnog zakona.

3.2. Pretrage

Ukoliko postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj policija kad postupa u okvirima svoje nadležnosti nadzora može i prije pokretanja prekršajnog postupka od suda zatražiti da prema odredbama Prekršajnog zakona između ostalih radnji koje ne trpe odgodu naredi pretragu stana i drugih prostorija, prijevoznih sredstava, prtljage i osoba.

S tim u vezi policija je tijekom 2008. godine izvršila ukupno 1 344 pretraga, od čega 1 217 po nalogima sudova i 127 po vlastitim naredbama. U 812 pretraga pronađeni su traženi predmeti odnosno predmeti kaznenih dijela ili prekršaja.

Po nalogima sudova tijekom 2008. godine izvršeno je 984 pretraga stanova i drugih prostorija, 199 prijevoznih sredstava, te 34 osoba i prtljage.

Nadalje tijekom prvih šest mjeseci 2009. godine policija je izvršila ukupno 771 pretraga, od čega 729 po nalogima sudova i 42 po vlastitim naredbama. U 486 pretraga, odnosno 63 % pretraga pronađeni su traženi predmeti odnosno predmeti kaznenih dijela ili prekršaja.

Po nalogima sudova tijekom prvih šest mjeseci 2009. godine izvršeno je 593 pretraga stanova i drugih prostorija, 124 prijevoznih sredstava, te 12 osoba i prtljage. U 468 pretraga, odnosno 64,2 % pretraga pronađeni su traženi predmeti odnosno predmeti kaznenih dijela ili prekršaja.

Člankom 159. stavkom 2. Prekršajnog zakona propisano je da tijela državne uprave mogu i sama, između ostalih hitnih radnji (osim pretrage stana i prepoznavanja), odrediti i pretragu prijevoznih sredstava, prtljage i osoba ukoliko postoji opasnost od odgode. S tim u vezi sačinjen je obrazac Naredbe koji se donosi od strane nadležne ustrojstvene jedinice policije, a s kojom se nadalje postupa kao i s nalogom za pretragu kojeg izdaje sud (uručivanje osobi na čijim se stvarima ili nad kojom se obavlja pretraga i sl.).

Po naredbama ustrojstvenih jedinica policije tijekom 2008. godine izvršeno su 54 pretrage prijevoznih sredstava, te 73 pretrage osoba i prtljage.

Po naredbama ustrojstvenih jedinica policije tijekom prvih šest mjeseci 2009. godine izvršeno je 12 pretraga prijevoznih sredstava, te 30 osoba i prtljage.

Nesporno je da se predmeti i tragovi pronađeni pretragama poduzetim temeljem naredbe ustrojstvene jedinice policije ukoliko su poduzeti u skladu s pravilima propisanim Prekršajnim zakonom mogu koristiti kao dokaz u prekršajnom postupku. Međutim, pretragu temeljem naredbe ustrojstvene jedinice policije ne poznaje Zakon o kaznenom postupku te u koliko se pretpostavlja da bi se mogli naći i takvi tragovi i predmeti radi dokazne vrijednosti na sudu pretragu je uputnije poduzeti temeljem sudskog naloga.

3.3. Prepoznavanje

Kada postupa u okviru svoje nadležnosti nadzora policija može ukoliko postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj od suda zatražiti da i prije pokretanja prekršajnog postupka između ostalog naredi prepoznavanje.

S tim u vezi tijekom 2008. godine policija je provela ukupno 33 prepoznavanja osoba, a tijekom prvih šest mjeseci 2009. godine 17 prepoznavanja osoba, dok prepoznavanja predmeta nije bilo.

3.4. Mjere opreza

U slučaju vjerojatnosti da je počinjen prekršaj propisan zakonom policija i inspeksijska tijela državne uprave mogu privremeno do osam dana odrediti jednu ili više mjera opreza prema osobi za koju postoji osnova sumnje da je počinitelj prekršaja, ako je to potrebno radi

osiguranja nazočnosti okrivljenika u postupku, sprječavanja okrivljenika da čini nove prekršaje ili otežati dokazivanje.

S tim u vezi policija je tijekom 2008. godine privremeno odredila 42 494 mjere opreza, od čega:

- 14 zabrana napuštanja boravišta;
- 276 zabrana posjećivanja određenog mjesta ili područja;
- 276 zabrana približavanja određenoj osobi ili održavanja veze s osobom;
- 4 zabrane poduzimanja određene poslovne aktivnosti;
- 2 312 oduzimanja isprava za prelazak granice sa zabranom i
- 39 612 privremenog oduzimanja vozačke dozvole.

Nadalje, policija je tijekom prvih šest mjeseci 2009. godine privremeno odredila 18 034 mjere opreza, od čega:

- 18 zabrana napuštanja boravišta;
- 194 zabrana posjećivanja određenog mjesta ili područja;
- 159 zabrana približavanja određenoj osobi ili održavanja veze s osobom;
- 0 - zabrana poduzimanja određene poslovne aktivnosti nije bilo;
- 876 oduzimanja isprava za prelazak granice sa zabranom i
- 16 787 privremeno oduzimanje vozačke dozvole.

Obzirom da mjere opreza mogu trajati dok postoje razlozi za to, a najdulje do pravomoćnosti odluke o prekršaju otvorilo se pitanje trajanja mjere opreza koju je odredio ili produžio sud, a nakon čega je protekao rok od dva mjeseca unatoč čemu sud nije po službenoj dužnosti ispitao potrebu za njezinim produženjem niti donio odgovarajuće rješenje.

To pitanje posebno je bilo izraženo kod primjene Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, te su o stajalištu Visokog prekršajnog suda da takva mjera protekom roka od dva mjeseca prestaje po sili zakona, upoznate sve ustrojstvene jedinice policije.

3.5. Posebne mjere policije za neposredno sprječavanje počinitelja prekršaja pod utjecajem opojnih sredstava da nastavi s činjenjem prekršaja

Prema osobi zatečenoj u počinjenju prekršaja pod utjecajem opojnih sredstava policija može naredbom radi sprječavanja nastavka činjenja prekršaja odrediti mjere:

- a) Smještanje u posebnu prostoriju do prestanka djelovanja opojnih sredstava;
- b) Premještanje motornog vozila na određeno mjesto do prestanka djelovanja opojnih sredstava

Način provedbe ovih mjera ministar unutarnjih poslova je propisao pravilnicima te je s tim u vezi tijekom 2008. godine 13 090 osoba naredbom smješteno u posebnu prostoriju do prestanka djelovanja opojnih sredstava, te su 31 vozila naredbom premješteno na određeno mjesto.

Tijekom prvih šest mjeseci 2009. godine 7 085 osoba naredbom smješteno u posebnu prostoriju do prestanka djelovanja opojnih sredstava, te su 36 vozila naredbom premješteno na određeno mjesto.

Kako se u posebnu prostoriju ne bi smjestila osoba koja zbog djelovanja opojnih sredstava može imati trajne posljedice za vlastito zdravlje ili tjelesnu opstojnost dodatnim uputama je svim ustrojstvenim jedinicama policije skrenuta pozornost da je prije smještanja u posebnu prostoriju neophodno utvrditi pod utjecajem kojeg sredstva i kojoj količini tog sredstva je izložen organizam počinitelja, bilo da se to utvrđuje odgovarajućim uređajima, analizama ili liječničkim pregledom.

Dakle, u posebnu prostoriju je dopušteno smjestiti osobu kojoj nije neophodna liječnička pomoć (ispumpavanje, infuzija i slično) da bi se protekom vremena u toj prostoriji iz organizma izlučili opojni sastojci (alkohol, opojna sredstva, lijekovi i slično).

4. Otklanjanje pogrešaka kod primjene odredaba Prekršajnog zakona

Unatoč činjenici da je ustrojstvenim jedinicama policije uputama ukazano na moguće dvojbene situacije kod izdavanja prekršajnih naloga, postupanjima po prigovorima na prekršajne naloge i provedbama obveznih prekršajnih naloga u provedbi su uočeni navedeni problemi, a na koje je ukazao i Visoki prekršajni sud tako da je ponovno skrenuta pozornost svim ustrojstvenim jedinicama policije na dosljednu primjenu odredbi Prekršajnog zakona, a posebno:

1. da nije dopušteno izdavati prekršajne naloge u situacijama kada su ispunjeni uvjeti za izdavanje obveznih prekršajnih naloga;

2. da se kada su ispunjeni uvjeti predviđeni Zakonom obavezan prekršajni nalog izdaje i protiv maloljetnog počinitelja prekršaja;

3. da nije dopušteno ispitivati pravodobnost, dopuštenost i potpunost prigovora na obavezan prekršajni nalog jer je to stavljeno u nadležnost stvarno i mjesno nadležnog prekršajnog suda, te mu se prigovor zajedno sa spisom predmeta bez razmatranja mora dostaviti na nadležno postupanje;

4. da se prigovor protiv Obaveznog prekršajnog naloga u situaciji kada nadležni prekršajni sud odlučuje o prigovoru kojim se prigovara samo zbog prekršajne sankcije i troškova postupka (bilo da se prigovor odbacuje ili donosi presuda) i prigovor kojim se poriče prekršaj, a kojeg nadležni sud odbacuje radi o predmetu izdavatelja naloga za kojeg on mora provesti postupak izvršenja. Međutim, da se u slučaju prigovora kojim se poriče prekršaj kojeg nadležni sud ne odbacuje, već stavlja Obavezni prekršajni nalog izvan snage i vodi postupak radi o sudskom predmetu za kojeg sud provodi postupak izvršenja;

5. Da je policija nadležna rješenjem odbaciti prigovor na prekršajni nalog:

- kao nepravodoban, ako je od ovlaštene osobe podnesen nakon isteka propisanog roka za podnošenje,

- kao nedopušten ako je podnesen od podnositelja koji nije na to ovlašten,

- za koji se ne može utvrditi na koji se prekršajni nalog odnosi ili tko je podnositelj,

- koji ne sadrži potpis, a kojeg unatoč pozivu u roku od osam dana podnositelj ne potpiše;

6. Da se prigovor na prekršajni nalog kojim se poriče prekršaj dostavlja zajedno sa spisom predmeta nadležnom prekršajnom sudu;

7. Da se žalba na rješenje o odbacivanju prigovora na prekršajni nalog dostavlja Visokom prekršajnom sudu zajedno sa spisom predmeta.

5. Aktivnosti MUP-a na unapređenju postupanja po odredbama Prekršajnog zakona

A. Kako bi se izbjeglo nepotrebno dupliciranje obrazaca i omogućilo policijskim službenicima da ih nose sa sobom na teren objedinjeni su obrasci obaveznog prekršajnog naloga i prekršajnog naloga, koji su ranije bili razdvojeni i na obrasce za prometne prekršaje i ostale prekršaje tako da je od ranija četiri napravljen jedinstveni obrazac. Objedinjeni su i obrasci zapisnika o ispitivanju prisutnosti alkohola, opojnih droga ili lijekova u organizmu i naredbe za određivanje mjere opreza, gdje je od dva obrasca napravljen jedan, dok je obrazac upozorenja uz to i smanjen sa formata A-5 na format A-6.

B. U tijeku je izrada programa koji bi trebao omogućiti da se svi prekršaji iz nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova jedinstveno prate na informacijskom sustavu MUP-a, kao što su se do sada pratili prekršaji iz oblasti Zakona o sigurnosti prometa na cestama. Nepotrebno smatramo naglašavati koliki će to značaj imati za praćenje tijeka postupka, praćenja naplate i planiranja odnosno usmjeravanja službe.

Također je izrađen program koji će omogućiti praćenje zaduženja obrazaca prema

serijskom broju na informacijskom sustavu MUP-a.

C. Veoma značajnim smatramo i nastavak rada na elektronskom uvezivanju informacijskog sustava MUP-a sa informacijskim sustavom Ministarstva pravosuđa u prvom redu radi dostave prekršajnih naloga u elektronskom obliku i uvida u kaznene-prekršajne evidencije.

D. U narednom periodu nastaviti će se i rad na izradi nacрта prijedloga Zakona o očuvanju javnog reda koji bi uz prekršaje koje sada propisuje Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira propisivao i dodatne mjere i radnje koje bi omogućile policiji proaktivnu, preventivnu i efikasniju uspostavu i očuvanje javnog reda i mira.

E. Kao što smo već i ranije napomenuli problem predstavlja i značajan broj neuručenih prekršajnih naloga koji će se znatno smanjiti i samom činjenicom da će ih ubuduće policijski službenici više izdavati već na mjestu počinjenja prekršaja. Međutim, nakon kvalitetne analize moći će se izvući i dodatni zaključci, te poduzeti daljnje aktivnosti kako bi se broj neuručenih naloga dodatno smanjio.

AKTUALNA PITANJA U PRIMJENI PREKRŠAJNOG ZAKONA

Prekršajni zakon je na snazi nešto manje od dvije godine. U tom vremenu je održano više specijalističkih savjetovanja u organizaciji Visokog prekršajnog suda RH i savjetovanja skupa s kaznenopravnim savjetovanjima o novostima koje je donio Prekršajni zakon i učincima koje je polučio u tom vremenu, koja su odgovarajuće i publicirana. Naznačeno vrijeme primjene Prekršajnog zakona je relativno dostatno vrijeme za uočavanje nerazumijevanja u praksi glede primjene novosti koje je propisao Zakon. Stoga je temeljna zadaća i sadržaj ovog referata ukazati na u praksi uočene pogreške i nerazumijevanja u primjeni glavnih novosti koje je propisao Prekršajni zakon.

1. Glavne novosti Prekršajnog zakona i njihova primjena u praksi

Glavni problem prekršajnog postupka prije donošenja Prekršajnog zakona bio je njegova sporost, pretjerana „harmoniziranost“ s kaznenim postupkom i mogućnost opstrukcije postupka od strane sudionika u postupku, što je sve skupa postupak učinilo neučinkovitim, predmeti su odlazili u zastaru a počinitelje prekršaja nije stizala zaslužena kazna. Stoga Prekršajni zakon donosi brojne postupovne novosti koje su u funkciji ubrzanja postupka a)redefiniran je način sudjelovanja branitelja u postupku, b) propisuje se više vrsta postupka tj. ograniče i pojednostavljeni postupak provođenjem glavne rasprave i žurni postupak, c)učinjena je daljnja liberalizacija u izdavanju prekršajnog naloga, d) i najveći je iskorak tzv. obavezni prekršajni nalog. Sve naznačene novosti sukladne su načelu razmjernosti tj. vrijednosti zaštićenog dobra koje se štiti prekršajnim procesuiranjem i težini prekršajno pravne sankcije koju može očekivati počinitelj prekršaja te sukladne su i načelu ekonomičnosti postupka koje zahtjeva učinkovit postupak i sa što manje troška postupka.

Nesumnjiva je činjenica, tijekom primjene Zakona o prekršajima ustali se je trend porasta broja predmeta pred prekršajnim sudovima a posebice pred Visokim prekršajnim sudom RH, to je nužno samo po sebi uzrokovalo i porast broja predmeta u kojima je nastupala zastara prekršajnog progona počinitelja prekršaja. Također je nesumnjiva činjenica da je Zakon o prekršajima u toj mjeri, protivno načelu razmjernosti, „preharmonizirao“ prekršajni s kaznenim postupkom i kao takav je postao glavna zapreka da se prekršajno pravni sustav učini učinkovitim sustavom i to je nužno zahtijevalo donošenje novog zakona koji će prekršajno pravni sustav učiniti učinkovitim. To je bilo moguće samo reformiranjem postojećih formi prekršajnog postupka i uspostavljanjem i novih formi prekršajnog postupka, čime se trebaju ostvariti ciljevi: a) smanjiti broj predmeta pred prekršajnim sudovima i b) spriječiti masovno nastupanje zastara.

2. Forme prekršajnog postupka

Prije prikaza pojedinih formi postupka, treba ukazati na koncepcijsko polazište izrade Prekršajnog zakona i njegova odnosa prema kaznenom postupku. Temeljno je polazište Zakona da se prekršajni postupak u što je moguće većoj mjeri samostalno normira (čl. 82. stavci 1. i 2.). Međutim Zakon ipak uvažava činjenicu da neke dijelove postupka ili izvođenja

pojedinih procesnih radnji, tamo gdje ne postoji neka bitna razlika u prekršajnom od kaznenog postupka, nije nužno samostalno normirati i u tom slučaju dopušta odgovarajuću primjenu kaznenog postupka, primjereno svrsi prekršajnog postupka i to kao mogućnost propisuje svojom općom odredbom stavka 3. članka 82. No kod toga treba imati na umu da Zakon u daljnjem uređenju prekršajnog postupka tamo gdje dopušta odgovarajuću primjenu kaznenog postupka to i posebno naznačuje i to treba imati na umu kod pravilne primjene opće odredbe iz članka 82. stavka 3. Tamo gdje Zakon posebnim odredbama upućuje na odgovarajuću i smislenu primjenu kaznenog postupka primjerenu svrsi prekršajnog postupka su odredbe članaka 173. st. 1., 174., 220. st. 2. i 250. st. 1.

2.1. Glavna rasprava

Prekršajni zakon načelno kao osnovnu formu prekršajnog postupka zadržava i propisuje u formi glavne rasprave. Međutim ono što je bitno naznačiti je da Prekršajni zakon u cjelini normira formu vođenja glavne rasprave u prekršajnom postupku, od priprema do njezina dovršetka (članci 162. do 178.), a samo za izvođenje pojedinih procesnih radnji u tijeku glavne rasprave upućuje na smislenu i primjereno prekršajnom postupku primjenu kaznenog postupka, članci 173. st. 1. i 174. i to pod uvjetima tih odredbi. Stoga nema mjesta daljnjem širenju, izvan okvira odredbi članaka 173. stavka 1. i 174., primjene kaznenih odredbi u vođenju glavne rasprave u prekršajnom postupku (primijećeno u praksi) jer je protivno Prekršajnom zakonu. Pri tom treba naznačiti odredbe čl. 164. st. 1. druga rečenica i st. 2., čl. 166. st. 2., čl. 167. st. 2., 6., 7. i 8. i 168., kojima se bitno pojednostavljuje forma vođenja glavne rasprave, uvjeti za njezino održavanje odnosno nastavak prekinute ili odgođene glavne rasprave. U praksi su uočeni nedostaci i nerazumijevanja u vođenju glavne rasprave kod sudova a još češće kod tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak, primjerice:

- zapisnik o glavnoj raspravi je nepotpun ili se u opće ne sačinjava (i ako se člankom 169. stavkom 1. propisuje obvezno vođenje zapisnika u koji se u bitnom bilježi cijeli tijek glavne rasprave), pa tako u zapisniku se ne naznačuje da se: vrši uvid i čitaju materijalni dokazi priležeći spisu predmeta, čitaju iskazi svjedoka ili nalaz i mišljenje vještaka dani eventualno prethodno izvanraspravno ili zamoljenim putem (ako nisu nazočni raspravi), čita pisana obrana okrivljenika (ako ju je dostavio) ako nije nazočan raspravi (iako se člankom 179. stavkom 5. propisuje da se presuda temelji samo na dokazima i činjenicama iznesenim na glavnoj raspravi), ne naznačuje imaju li okrivljenik, oštećenik i svjedoci primjedbe na iskaze svjedoka odnosno obranu okrivljenika ili na nalaz i mišljenje vještaka i koje primjedbe (iako temeljem članka 85. stavka 2. i članka 116. stavka 2. imaju pravo na to),

- kada se okrivljenik prvi puta ispituje, izostaju pojedina propisana upozorenja iz članka 171. stavaka 1. i 2. (naročito o obvezi prijavljivanja promjene adrese i posljedice ako tako ne postupi), te ne uzimaju se od njega svi predviđeni podaci i činjenice iz stavka 1. članka 171., naročito podaci o imovinskom stanju okrivljenika (posebno ako je zaposlen onda se o drugoj imovini ne ispituje).

- ako se rasprava održava bez nazočnosti stranaka(članak 167. stavka 3.), veoma često a naročito kod tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak izostaje sačinjavanje zapisnika o glavnoj raspravi a što je nužno i u toj procesnoj situaciji,

- često se krivo procjenjuju pretpostavke za vođenje rasprave bez nazočnosti okrivljenika propisane stavkom 3. člankom 167. (je li ili nije nužno njegovo ispitivanje i je li ili nije to od utjecaja na zakonito i pravilno donošenje presude),

- veoma često uz zapisnik ne prileže dokazi (povratnice o dostavi) da su uredno pozvane osobe na raspravu (koje nisu pristupile na raspravu),

- često se proglašavaju uredno pozvanim na raspravu nenazočne osobe a iz dokaza (povratnica o dostavi) proizlazi da nisu uredno pozvane,
- često izostaje potpis zapisnika o glavnoj raspravi od strane onih koji ga moraju potpisati (čl. 169. st. 2.),
- često se na zapisnik uzima izjava stranaka u postupku o odricanju od prava na žalbu protiv odluke a izostaje poseban potpis takve izjave,
- često se previda da se člankom 168. ne propisuje vođenje rasprave iznova, osim ako se izmijenio sudac odnosno voditelj postupka (sukladno članku 195. stavku 1. točki 1.), pa se često rasprava vodi nepotrebno iznova umjesto nastavak iste,
- također često, i ako se postupak vodi prema odredbama Prekršajnog zakona, okrivljenika upozorava na pravo na branitelja i ako to prema Prekršajnom zakonu nije obveza (osim u slučajevima predviđenim člankom 172.),
- ispitivanje okrivljenika, svjedoka i vještaka je često površno, nepotpuno i pogrešno, primjerice:
 - prije početka izvođenja dokaza ne prouči se dobro optužni akt tj. što se okrivljeniku stavlja na teret i biće prekršaja, a to je bitno da se okrivljenik i svjedoci ispituju samo na bitne okolnosti prekršaja. Stoga se često događa da je zapisnik o ispitivanju opširan ali je izostalo ispitivanje na bitne činjenice za utvrđivanje prekršaja,
 - priznanje okrivljenika se uzima u jednoj rečenici tj. „priznaje navode optužnog prijedloga“ bez da se pri tome točno naznači koje bitne činjenice okrivljenik priznaje. To je bitno zbog toga jer često se događa da se u zapisniku samo naznači da okrivljenik priznaje navode optužnog prijedloga a okrivljenik kasnije u žalbi tvrdi da on nije priznao prekršaj.
 - naredba o povjeravanju spisa vještaku radi izrade nalaza i mišljenja ili kada se izravno pred sudom ispituje vještak u pravilu se ne odredi o kojim činjenicama bitnim za utvrđenje prekršaja vještak se treba očitovati i sudu dati na njih odgovor već se samo traži od vještaka da dade u spisu svoj nalaz i mišljenje. Međutim vještak nije za to da tumači pravo, to je isključivo obveza suca a vještak daje odgovor sudu na bitne činjenice za koje sud nije stručan i na temelju dobivenih odgovora o bitnim činjenicama sudac primjenjuje pravo,
 - glede vođenja zapisnika ili o glavnoj raspravi ili se vodi žurni postupak, ako se protiv okrivljenika određuje ili produljuje zadržavanje nakon donošenja nepravomoćne presude osobito je važno da se iz zapisnika jasno vidi da je prije donošenja rješenja o određivanju ili produljenju zadržavanja donesena odluka o prekršaju te priopćena okrivljeniku jer je u odredbi članka 135. stavku 3. PZ naglasak „nakon donesene nepravomoćne presude“ može se odrediti ili produljiti zadržavanje i to iz zapisnika se jasno mora vidjeti. Također ovom prigodom je nužno naglasiti ako je zadržavanje okrivljenika određeno prije donošenja nepravomoćne donesene odluke o prekršaju, neovisno koliko je trajalo, uvijek nakon donesene nepravomoćne odluke o prekršaju mora se ponovno rješenjem odlučiti o zadržavanju okrivljenika,
- U svezi sa svim istaknutim treba ukazati, zapisnik o svakoj poduzetoj procesnoj radnji pa i zapisnik o glavnoj raspravi je javna isprava sa svrhom dokaza o poduzetoj procesnoj radnji i omogućavanje naknadne provjere o njezinu poduzimanju i sadržaja poduzete radnje, pa utoliko treba imati na umu značenje sačinjavanja zapisnika o glavnoj raspravi i sadržajno njegovo pravilno sačinjavanje.

2.2 Žurni postupak

Žurni postupak kao pojednostavljenu formu vođenja postupka uređuje Prekršajni zakon glavom dvadeset i osmom (XXVIII), članci 221. 222.

Žurni postupak predviđen za lakše prekršaje i u posebnim procesnim situacijama te u odnosu na određene okrivljenike (čl. 221. st. 1.), podrazumijeva pojedinačno provođenje procesnih radnji u postupku bez primjene odredbi Zakona o zakazivanju i vođenju glavne rasprave, a kada sud ili drugo prekršajno tijelo ocijeni da je stanje stvari u predmetu dostatno razjašnjeno donosi odluku o prekršaju (čl. 222. stavci 2. i 3.).

Bitno je naznačiti da se žurni postupak na prijedlog ovlaštenog tužitelja može provesti i izvan slučajeva predviđenih člankom 221. stavkom 1., time da u tom slučaju odlukom o prekršaju okrivljeniku nije moguće izreći novčanu kaznu veću od iznosa iz članka 221. stavka 1. točke 1. ovog Zakona, što bi u praksi dakako trebalo koristiti kao mogućnost (razumije se tamo gdje ima mjesta tomu) i time podići učinkovitost postupka. Još je bitno naznačiti, postupak započet kao žurni postupak vodi se do njegova pravomoćnog završetka neovisno ako su se nakon toga promijenili uvjeti za vođenje žurnog postupka (čl. 221. st. 3.).

U praksi su se pojavile pogreške i nedoumice:

- ako se vodi žurni postupak na prijedlog ovlaštenog tužitelja (čl. 221. st. 2.) za prekršaje u stjecaju, sudovi su kao ukupnu novčanu kaznu izricali do iznosa propisanih stavkom 1. točkom 1. članka 221. Međutim Visoki prekršajni je sud u više odluka izrazio stajalište da u naznačenoj procesnoj situaciji limit novčane kazne iz stavka 1. točke 1. članka 221. se odnosi na pojedinačno utvrđivanje novčane kazne a ne na ukupnu novčanu kaznu za prekršaje u stjecaju jer se taj limit odnosi i na pojedinačno propisanu novčanu kaznu za prekršaj kada se utvrđuje postojanje uvjeta za vođenje žurnog postupka po stavku 1. točki 1. članka 221.

- kao rezultat nedoumica su i pitanja može li sud i u vođenju žurnog postupka pozivati istodobno ili i naknadno na ispitivanje okrivljenika i svjedoke ili vještaka te vršiti njihovo međusobno suočavanje radi otklanjanja proturječja. Ne samo da to sud može činiti već to i treba činiti ako se u samom postupku pokažu takva proturječja provedenih dokaza pa je nužno radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja to nužno učiniti. To je stvar utvrđivanja činjeničnog stanja u predmetnom postupku i stvar je ocjene suca kada to treba učiniti a Zakon odredbama o žurnom postupku u tom smislu ne predviđa nikakvo ograničenje, dapače čl. 222. stavak 1. upućuje na izraženo stajalište.

2.3 Prekršajni nalog

Prekršajni je zakon s pravom preuzeo iz Zakona o prekršajima ona rješenja koja su se u praksi pokazala uspješnima i stoga je prekršajni nalog, kao oblik konsenzualnog rješavanja prekršajnog spora između stranaka u postupku, našao svoje mjesto i u Prekršajnom zakonu. Ovo stoga jer se prekršajni nalog u praksi pokazao kao veoma uspješna novost ZOP/02, a u sklopu toga je posebice uspjela novost članak 169. ZOP/02 tj. ako je podnositelj prigovora prigovorio samo na prekršajno pravnu sankciju i trošak izdavanja prekršajnog naloga nije se provodio puni postupak već je o prigovoru odlučivao Visoki prekršajni sud primjenjujući pravila žalbenog postupka (sada članak 238. stavak 1. Prekršajnog zakona). O uspješnosti i korisnosti prekršajnog naloga kao forme rješavanja prekršajnog spora v. referat "Prekršajni nalog u hrvatskom prekršajnom pravu: de lege lata i de lege ferenda aspekt", autori Ivo Josipović i Marko Rašo ("Aktualnosti kaznenog zakonodavstva", 2007. godina, Inženjerski biro d.d. Zagreb"). Međutim pozitivna iskustva s prekršajnim nalogom kao konsenzualnim oblikom rješavanja prekršajnog pravnog spora samo su bila poticaj da se Prekršajnim zakonom proširi mogućnost korištenja prekršajnog naloga, ali istodobno da se i bolje preciziraju uvjeti njegova izdavanja.

- za razliku od ZOP/02, sada državne agencije osnivač kojih je Hrvatski sabor i Vlada RH (čl. 229. st. 1. t. 3.) ovlaštenici su za izdavanje prekršajnog naloga,

- sud i tijelo državne uprave mogu izdati prekršajni nalog na temelju optužnog prijedloga oštećenika tužitelja koji to predloži u optužnom prijedlogu (čl. 229. st. 2.)
 - bitna novost za izdavanje prekršajnog naloga je uklanjanje ograničenja za ovlaštene tužitelje ako je novčana kazna propisana u rasponu da mogu izreći samo u propisanom minimumu, čime se stimulira ovlaštene tužitelje da što više koriste prekršajni nalog kao formu rješavanja prekršajno pravnog spora.
 - također je bitna novost da se prekršajni nalog može izdati i na temelju zapisnika o obavljenom očevidu (primjerice prometne nesreće).
 - čl. 228. se jasno precizira da se prekršajnim nalogom ne može izreći kazna zatvora ni zaštitne mjere osim oduzimanje predmeta prekršaja i zabrana upravljanja motornim vozilom.
- U dosadašnjoj praksi primjene Prekršajnog zakona nisu zamijećene veće pogreške u postupku izdavanja prekršajnog naloga.

2.4 Obavezni prekršajni nalog

Novost Prekršajnog zakona koja je u proteklom razdoblju već polučila najveće rezultate je obavezni prekršajni nalog, temeljem kojeg se u svakom slučaju redistribuira teret prekršajno pravnog procesuiranja počinitelja prekršaja i na same ovlaštene tužitelje.

Odredbe o obaveznom prekršajnom nalogu se mogu sažeti u nekoliko pravila:

- Ovlašteni tužitelji (državni odvjetnik i tijela državne uprave, među njima i jedinice lokalne i područne /regionalne/ samouprave) prije negoli bi podnijeli optužni prijedlog obavezni su prije toga izdati obavezni prekršajni nalog, u slučajevima predviđenim Zakonom (čl. 239. st. 1.),
- ukoliko ne postupe tako, sud će optužni prijedlog odbaciti (čl. 239. st. 6.)
- 3.ovlaštene tužitelji mogu ali ne moraju izdati obavezni prekršajni nalog i mimo cenzusa iz čl. 239. st. 1. t. 1., ali pri tom ne mogu pojedinačno izreći veću kaznu za prekršaj od cenzusa iz toč. 1.(čl. 239. st. 2.),
- pravne osobe s javnim ovlastima i oštećenik nisu ovlaštene ni obavezni na izdavanje obaveznog prekršajnog naloga (čl. 240. st. 4.),
- obaveznim prekršajnim nalogom je moguće samo izreći novčanu kaznu i trošak izdavanja prekršajnog naloga
- isključivo prekršajni sud (pa i za prekršaje za koje inače prekršajni postupak vode tijela državne uprave) odlučuje o prigovoru protiv obaveznog prekršajnog naloga,
- pri tom isključivo sud odlučuje i o pravodobnosti, dopuštenosti i potpunosti prigovora umjesto izdavatelja naloga,
- protiv presude suda donesene u postupku provedenom u povodu prigovora protiv obaveznog prekršajnog naloga, kao i protiv presude donesene zbog odluke o sankcijama iz obaveznog prekršajnog naloga nije dopuštena žalba (čl. 244. st. 1. i 3.)
- u postupku izdavanja obaveznog prekršajnog naloga nije moguće podnijeti molbu za povrat u prijašnje stanje (čl. 243. st. 6.)

U dosadašnjoj praksi u postupanju sudova s obaveznim prekršajnim nalogima zamijećene su pogreške i nerazumijevanja, primjerice:

- veoma često se pogrešno primjenjuje čl. 239. stavak 6. Zakona i protivno Zakonu odbacuje optužni prijedlog ovlaštenog tužitelja, što nesumnjivo usporava postupak a i nepotrebno proizvode žalbeni postupci o tome pred Visokim prekršajnim sudom, pa tako:

Pogrešno se shvaća koja je propisana novčana kazna za dotični prekršaj. Naime propisom o prekršaju se propisuje samo minimum novčane kazne koji je do iznosa 2.000,00 kuna i to se

shvaća kao fiksno propisana novčana kazna pa budući je do iznosa od 2.000,00 kuna za okrivljenika fizičku osobu, pozivom na čl. 239. st. 6. pogrešno se odbacuje optužni prijedlog, a previđa se da to nije fiksno propisana novčana kazna već samo posebni zakonski minimum, a u tom slučaju za taj prekršaj vrijedi propisan opći zakonski maksimum novčane kazne za okrivljenika fizičku osobu propisan Zakonom o prekršaju ili Prekršajnim zakonom (ovisno koji od njih je bio važeći kada je za dotični prekršaj propisivana kazna), koji je u svakom slučaju iznad 2.000,00 kuna.

Ovlašteni tužitelj izda prekršajni nalog za prekršaj za koji je propisana novčana kazna do iznosa iz članka 239. stavka 1. točke 2. PZ i prigovor s prekršajnim nalogom dostavi prekršajnom sudu. Sud umjesto da ispravno s prekršajnim nalogom postupi kao s obaveznim prekršajnim nalogom (to pravo mu nije oduzeto samo time što ovlašteni tužitelj nije naslovio „obavezni“), sud pogrešno, pozivom na čl. 239. st. 6. PZ, odbacuje prekršajni nalog (pri tom Zakon ni jednom odredbom nije predvidio mogućnost odbacivanja prekršajnog naloga).

Za prekršaje u stjecaju ili protiv više okrivljenika a za neke prekršaje ili neke okrivljenike nije ispunjen uvjet iz članka 239. stavka 1. točke 2. PZ i ovlašteni tužitelj pravilno podnosi optužni prijedlog (sukladno članku 239. stavku 3.), no sud pogrešno pozivom na čl. 239. st. 6. PZ odbacuje optužni prijedlog u cjelini ili dijelom za one prekršaje za koje je ispunjen uvjet iz čl. 239. stavka 1. točke 2. PZ.

Ovlašteni tužitelj, pozivom na članak 239. stavka 2. PZ, izda obavezni prekršajni nalog, sud opet previđa tu mogućnost i pogrešno postupa s obaveznim prekršajnim nalogom kao s prekršajnim nalogom.

I obrnuto, ovlašteni tužitelj, ne pozivajući se na čl. 239. stavak 2. PZ, izda pogrešno obavezni prekršajni nalog za prekršaj koji ne ispunjava uvjet propisanosti novčane kazne iz čl. 239. stavka 1. točke 2. PZ, sud pogrešno postupa po obaveznom prekršajnom nalogu umjesto ispravno kao s prekršajnim nalogom (neovisno što ga je tužitelj naslovio „obavezni“, ovo je osobito bitno zbog davanja prava na žalbu na presudu).

Veoma često sud prigovor okrivljenika zbog sankcije protiv obaveznog prekršajnog naloga dostavlja Visokom prekršajnom sudu, pogrešno pozivajući se na članak 238. st. 11., previđajući da o prigovoru protiv pravilno izdanog obaveznog prekršajnog naloga uvijek odlučuje prekršajni sud, neovisno je li prigovor podnesen zbog poricanja prekršaja ili samo zbog sankcije (čl. 243. st. 1. PZ).

3. Tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak i primjena Prekršajnog zakona

Tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak (porezna uprava, carinska uprava, lučke kapetanije, Financijski inspektorat RH i Povjerenstvo za prekršajni postupak za prekršaje civilnog zrakoplovstva) u vođenju prekršajnog postupka i procesuiranju počinitelja prekršaja u svemu primjenjuju Prekršajni zakon. S tim u vezi ukazuje se na članak 11. stavka 1. Zakona kojim se određuje da materijalno pravne odredbe Prekršajnog zakona vrijede za sve prekršaje propisane zakonima i drugim propisima (kojim se propisuju prekršaji), članak 82. Zakona kojim se određuje da se procesna pravila (kojim se propisuju prekršajni postupci) propisana Prekršajnim zakonom odnose na sudove i sva druga tijela prekršajnog postupka koja vode prekršajni postupak te članak 187. Zakona koji izriječno određuje da tijela državne uprave u vođenju prekršajnog postupka procesno primjenjuju o tome odredbe Prekršajnog zakona osim ako XXV. Glavom nije nešto drukčije propisano. Ovo je i odgovor na česte upite iz tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak primjenjuju li oni u vođenju prekršajnog postupka u svemu odredbe Prekršajnog zakona s obzirom da nomotehnički odredbe Zakona uglavnom govore samo o sudu kao tijelu postupka. Pri tome treba naznačiti da je nomotehnika

Zakona doista takva da u odredbama uglavnom naznačuje sud kao tijelo postupka ali to je zbog nomotehničkog pojednostavljenja Zakona jer je nepraktično u svim odredbama uvijek navoditi i sud i druga tijela postupka a upravo, gore, naznačene odredbe su stoga da na tim mjestima se naznači da se Zakon u svemu odnosi i na druga tijela postupka. Ono što tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak ne mogu primijeniti ili drukčije primjenjuju Zakon negoli sudovi je naznačeno u XXV. Glavi (članci 188. do 190.), primjerice određivanje ili produljenje zadržavanja protiv okrivljenika, odluka o prekršaju je rješenje o prekršaju (umjesto presuda), a postupak se može pokrenuti i po službenoj dužnosti.

Glede zamijećenih nerazumijevanja i pogrešaka u praksi tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak u primjeni Prekršajnog zakona vrijedi sve rečeno pod 2.1 o pogreškama u vođenju glavne rasprave a još se ukazuje:

- postupak nije pokrenut optužnim prijedlogom ovlaštenog tužitelja, dakle postupak se vodi po službenoj dužnosti, ali u toj procesnoj situaciji često izostaje onda donošenje rješenja o pokretanju postupka, sukladno članku 157. stavku 3.,
- rješenje o prekršaju često nema identiteta s osobom okrivljenika iz optužnog prijedloga ili rješenja o pokretanju postupka kao ni identiteta glede djela prekršaja (članak 179. st. 3.),
- postupak je pokrenut po službenoj dužnosti, u tijeku postupka izmijenila se osoba okrivljenika (najčešće odgovorna osoba u pravnoj osobi), dokazi upućuju na drukčije stanje stvari nego je to u rješenju o pokretanju postupka, rješenje o prekršaju se donosi sukladno novom stanju stvari a prije toga nije izmijenjeno, prošireno ili doneseno novo rješenje o pokretanju prekršajnog postupka (smisleno članak 176.st. 1.),
- u spisima u pravilu nema odluke kojom je vijeće ovlastilo člana vijeća za provođenje postupka (čl. 189. st. 2.) iako u tom pravcu sve češće se ističu i žalbeni prigovori,

4. Ovlašteni tužitelji i primjena Prekršajnog zakona

Kroz institute prekršajnog naloga a osobito obaveznog prekršajnog naloga, ovlašteni tužitelji tijela državne uprave su dobili značajnu ulogu u postupku procesuiranja počinitelja prekršaja. Ovom prigodom treba istaknuti da se policija kao najčešći ovlašteni tužitelj iznimno iskazuje u korištenju ovlasti koje joj ti instituti daju a ostali ovlašteni tužitelji (osobito Državni inspektorat) se za sada očito ne koriste u dovoljnoj mjeri tim ovlastima. No na ovom mjestu je potrebno ukazati na zamijećene pogreške i nerazumijevanja ovlaštenih tužitelja u postupku izdavanja obaveznog prekršajnog naloga:

- policija teško prihvaća da Zakon (čl. 239. st. 4.) ne dopušta primjenu zaštitnih mjera za prekršaje za koje se obavezno izdaje prekršajni nalog i stoga često pokušava koristiti formu „prekršajni nalog“, kojim onda primjenjuje i zaštitnu mjeru iako se radi o prekršaju za koji je obaveza izdati prekršajni nalog. Takav pristup je pogrešan jer i u tim slučajevima sud, kao što je naprijed već ukazano, prihvaća da se radi o obaveznom prekršajnom nalogu i otklanja primjenu zaštitnih mjera. No takvo postupanje u određenim slučajevima nepotrebno usporava postupak jer često te prekršajne naloge policija dostavljaju na nadležnost Visokom prekršajnom sudu (ako je prigovor podnesen samo zbog prekršajno pravnih sankcija), u kojem slučaju VPSRH onda te prekršajne naloge dostavlja prekršajnim sudovima na nadležni postupak (čl. 243. st. 1.). Prekršaji za koje se obavezno izdaje prekršajni nalog smatraju se lakšim prekršajnim djelima i stoga zakonsko određenje da se obaveznim prekršajnim nalogom ne može primijeniti zaštitna mjera.

- policija također ne prihvaća obvezu izdavanja obaveznog prekršajnog naloga i protiv mlt. počinitelja prekršaja, pravdajući to time da prema Prekršajnom zakonu samo sud može prema mlt. počinitelju prekršaja primijeniti kazne ili odgojne mjere. Tim povodom treba ukazati, već je ukazano da je nomotehnika Zakona takva da u normi spominje sud, a prema

odredbama članka 228. stavka 5. i 239. stavka 5. jasno je da u postupku izdavanja prekršajnog naloga i obaveznog prekršajnog naloga njihovi izdavatelji primjenjuju odredbe Prekršajnog zakona kao i sud, osim onih ograničenja koja se u odredbama o prekršajnom nalogu i obaveznom prekršajnom nalogu naznačuju a u tim odredbama glede primjene prekršajno pravnih sankcija nema nikakve razlike u pravima suda i ovlaštenih tužitelja kada izdaju prekršajni nalog odnosno obavezni prekršajni nalog.

- policija malo koristi mogućnost izdavanja obaveznog prekršajnog naloga i u slučajevima koje propisuje članak 239. stavak 3. PZ, čime bi se doprinijelo pojednostavljenju i ubrzanju postupka,

- također policije malo koristi mogućnost predlaganja vođenja žurnog postupka (čl. 221. stavak 2.) što bi također doprinijelo ubrzanju postupka,

- policija često donosi odluku o pravodobnosti, dopuštenosti i potpunosti prigovora protiv obaveznog prekršajnog naloga iako je člankom 243. izrijekom propisano da o tome odluku donosi isključivo prekršajni sud, čime se nepotrebno opterećuje Visoki prekršajni sud u žalbenom postupku,

- također policija često donosi odluku o molbi za povrat u prijašnje stanje iako o tome isključivo odlučuje Visoki prekršajni sud (čl. 125.), čime se opet u žalbenom postupku nepotrebno opterećuje Visoki prekršajni sud,

- treba ukazati i na još jedan značajan propust ovlaštenih tužitelja u postupku pokretanja prekršajnog postupka protiv počinitelja prekršaja. Naime propušta se imati u vidu da je optužni prijedlog ovlaštenog tužitelja samo optužni akt kojim on pokreće postupak (čl. 157.) a ne nikako dokaz u postupku. Stoga ovlašteni tužitelj uz optužni prijedlog mora predložiti i priložiti i dokaze kojima se dokazuje da je okrivljenik doista i počinio ono zašto se tereti optužnim prijedlogom. Događa se međutim često da uz optužni prijedlog niti su priloženi dokazi niti se predlažu dokazi kojima se potvrđuju navodi optužnog prijedloga. Prekršajni zakon je odredbom članka 158. stavka 5. osnažio kao dokaze u postupku službene bilješke, zapisnik o nadzoru i tehničke snimke pod uvjetima te odredbe (koji dokazi su podložni doduše provjeri kao i svi drugi dokazi) pa je potrebno ih koristiti i uz optužne prijedloge prilagati. Također ovlaštene službene osobe ovlaštenih tužitelja malo koriste ovlast ispitivanja osumnjičenika i svjedoka (čl. 158. stavci 6. i 7.) pod uvjetima tih odredbi, koji iskazi su dokaz u prekršajnom postupku, što svakako doprinosu ubrzanju postupka.

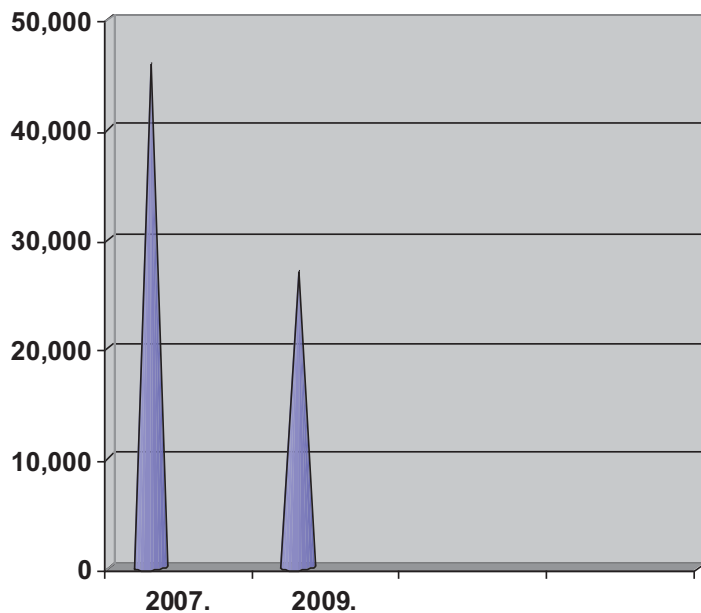
5. Zaključak

Ukazujući na zabilježene pogreške sudova, drugih tijela prekršajnog postupka i ovlaštenih tužitelja, namjera ovog referata nije nikako bila izraziti kritički odnos prema radu istih, dapače ovom prigodom se ukazuje da su svi oni dali svoj velik doprinos da Prekršajni zakon sa svim svojim novostima u praksi zaživi i dade onaj rezultat koji se očekivao kada se ušlo u postupak njegova donošenja. Da je Prekršajni zakon doista u praksi polučio rezultat koji se njegovim donošenjem predviđao dokaz je tabelarni i grafički prikaz koji slijedi.

Tablica 1. Usporedba priljeva predmeta na Visokom prekršajnom sudu RH razdoblje 1.1. – 31.8.2007. i 1.1. – 31.8.2009. godine

2007.	2009.	%
45.888	26.938	-41,3%

Grafikon 1. Usporedba priljeva predmeta na Visokom prekršajnom sudu RH razdoblje 1.1. – 31.8.2007. i 1.1. – 31.8.2009. godine



Dakle, učinak Zakona je i više nego izvanredan, osobito u odnosu na rasterećenje Visokog prekršajnog suda RH a to je i bio glavni cilj s obzirom da je taj sud već dulje vrijeme najopterećeniji sud s brojem spisa u radu.

Ukazujući na propuste, samo je želja da se ne ponavljaju i što je moguće u manjoj mjeri.

PREKRŠAJNI ZAKON U KONTEKSTU REFORME PRAVOSUĐA: ODLUČNA ULOGA OBAVEZNOG PREKRŠAJNOG NALOGA

Novi Prekršajni zakon uspio je znatno smanjiti broj predmeta pred prekršajnim sudovima i Visokim prekršajnim sudom. Doprinio je efikasnosti prekršajnog postupka, ponajviše uspješnom primjenom novog instituta obaveznog prekršajnog naloga. Pojednostavljena forma postupanja u slučaju lakih prekršaja dovela je do radikalnog smanjenja broja sudskih postupaka. Efikasnosti postupka doprinijele su i druge novine, od kojih treba izdvojiti one u žalbenom postupku te niz rješenja, poput originalnih odredbi o izuzeću, kojima je ojačana procesna disciplina stranaka i izbjegnuta mogućnost zlouporaba pojedinih procesnih instituta. Mnoge odrede Prekršajnog zakona bile su meta brojnih prijedloga za ispitivanje ustavnosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Odluka Ustavnog suda kojom je potvrđena ustavnost svih novota Prekršajnog zakona otvorila je širom vrata razvoju našeg prekršajnog prava u novom smjeru, pruživši mogućnost zakonodavcu da neka od rješenja Prekršajnog zakona implementira i u druge procesne zakone.

1. Prekršajni zakon protiv neefikasnosti postupka

Zakon o prekršajima² iz 2002., preteča sadašnjeg Prekršajnog zakona³ koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008. godine, unatoč dobrim konceptualnim polazištima i više dobrih rješenja, nije ispunio očekivanja. Njegova iznimna nomotehnička nesavršenost rezultat je vrlo neobičnog načina pripremanja koja je dovela 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 proizlazili upravo iz loših i nedomišljenih nomotehničkih rješenja.⁴ O neuspjehu Zakona o prekršajima i tadašnjem konceptu reforme pravosuđa koja je do racionalizacije pravosudne mreže pokušala

¹ Prof. dr. sc. Ivo Josipović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Ovo je izlaganje utemeljeno na izlaganju koje je autor imao na stručnom skupu Ing registra i Vrhovnog suda RH u Zadru u svibnju 2009. godine. Cjelovit rad objavljen je u zborniku skupa.

² Zakon o prekršajima, Narodne novine, br. 88/02., 122/02., 187/03., 105/04. i 127/04 (dalje: ZOP)

³ Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/07, stupio na snagu 1. siječnja 2008.

⁴ 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 dobrim u praksi i koja novi Prekršajni zakon dalje razvija, Konačni je prijedlog Zakona sadržavao niz problematičnih rješenja i nedorečenosti. Zakonski „polufabrikat“, očito pripremljen od osoba koje naprosto nisu vične pisanju propisa, morao je proći tri čitanja a 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. I. Josipović, Novi Prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak, uvodni tekst za Josipović, I.- Rašo, M., Prekršajni zakon, Narodne novine, Zagreb 2008., str. 3. i dalje.

doći spajanjem prekršajnih i općinskih sudova⁵ ponajbolje govore brojevi o nastavku rasta broja predmeta pred 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.⁶

Dramatično stanje u prekršajnom pravnom sustavu najbolje ilustrira priljev predmeta u prekršajne sudove i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske:⁷

Tabela I: 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

Na Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske stanje je bilo 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 zastrašujući je.

Tabela II: Priliv 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%

⁵ O projektu spajanja sudova vidjeti na web stranici Ministarstva pravosuđa: <http://www.pravosudje.hr/default.asp?ru=263&sid=&akcija=&jezik=1>. Vidjeti i Strategiju reforme pravosudnog sustava iz 2006. godine. Spajanje prekršajnih i općinskih sudova naveden je kao 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).

⁶ 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.)

⁷ Izvor podataka za Tabelu I. i II.: Godišnja izvješća o radu VPSRH i prekršajnih sudova za 1999. do 2007. godinu.

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%

Činjenica da je Zakon o prekršajima uzrokovao još veću neefikasnost prekršajnog sustava, generirajući ne samo “statističke” problem (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 pojavnj 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 da li je postignut cilj smanjenja broja predmeta pred prekršajnim sudovima (temeljem statističkih podataka) i ocijeniti je li postupak pojednostavljen (analizom zakonom uređenih formi postupanja). Utvrditi da li je 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.

2. Obavezni prekršajni nalog – najvažniji reformski instrument

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 po Zakonu o prekršajima vrlo jasno pokazuje da je samo policija iskoristila prednosti koje je ponudio prekršajni nalog kao oblik “prikrivenog” konsenzualnog rješenja prekršajnog pravnog 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 mišljen prvenstveno 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.⁸ 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 naloga⁹, a za

⁸ Detaljno o prekršajnom nalogu prema Zakonu o prekršajima vidjeti u Josipović, Ivo, Rašo Marko, 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.

⁹ 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

lakše prekršaje propisali i institut obaveznog prekršajnog naloga. Uz to, liberalizirana je i naplata kazne na mjestu događaja, te je i to doprinijelo 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.¹⁰ U novom uređenju prekršajnog naloga otklonjene su neke slabosti koje je taj institut imao a njegovo je podnošenje učinjeno lakšim.¹¹

Uz to, uređenje prekršajnog naloga motivira i nadležno tijelo¹² 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 izdavaatelj prekršajnog naloga njime

(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).

¹⁰ Primjerice, kod pogrešnog parkiranja, uobičajena shema postupanja obuhvaćala je nekoliko razina postupanja. Najprije 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 koji su navedeni kao drastični primjer neracionalnosti.

¹¹

„*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 prekršajnoopravnih 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.”

¹²

„*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.”

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.¹³ Riječ je o procesnoj formi u kojoj ovlašteni tužitelj kod prekršaja kod kojih je propisana samo novčana kazna do 2.000,00, kuna za fizičku osobu, do 5.000,00 za fizičku osobu-obrtnika i osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost, do 10.000,00 za pravnu i 5.000,00 kuna za odgovornu osobu, **MORA** izdati prekršajni nalog (članak 239. stavak 1.). Ako to ne učini i podnese optužni prijedlog, takav će se optužni prijedlog odbaciti. Obavezni prekršajni se nalog može koristiti i kod prekršaja kod kojih je propisana viša kazna ako je moguće za taj prekršaj izreći opomenu ili novčanu kaznu do iznosa predviđenih za obavezni prekršajni nalog, ako se u prekršajnom nalogu tužitelj ograniči na kaznu predviđenu za obavezni prekršajni nalog. U takvom slučaju tužitelj nema izbor između “običnog” i “obaveznog” prekršajnog naloga, već, ako smatra da je navedena kazna dovoljna, izriče obavezni prekršajni nalog. Ne ulazeći u detalje obaveznog prekršajnog naloga, treba istaći 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

¹³

„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:

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.”

odluku.¹⁴ Pri tome, nema ukidanja predmeta i vraćanja na ponovno odlučivanje, a ni žalbe na tu presudu koja odmah postaje pravomoćna. Ovime je prema načelu razmjernosti uspostavljena korelacija društvenog značaja prekršaja izražena kroz zapriječenu i izrečenu kaznu i resursa (sudaca i drugog osoblja, vremena, novčanih i drugih sredstava) koje država angažira na njegovo sankcioniranje.

Još lapidarnija forma sankcioniranja prekršaja je naplata novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja ako je za odnosni prekršaj zapriječena novčana kazna do 1.000,00 kuna za pravnu ili 10.000,00 kuna za pravnu osobu i s njom izjednačene subjekte (članak 245.). 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 se tražila forma koja bi zadovoljila efikasnost ali i spriječila moguće zlouporabe službenih osoba koje su u prilici neposredno naplaćivati kaznu.”¹⁵ 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.

Rezultati prekršajnog naloga, a posebice obaveznog prekršajnog naloga u praksi su gotovo spektakularni.¹⁶

Tabela III: Usporedni prikaz priliva 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%

Pad broja predmeta za cca ¼ vjerojatno će biti još i veći jer je u prvoj godini primjene Prekršajnog zakona zapravo još uvijek pretežit broj predmeta vođen po Zakonu o prekršajima, dakle, bez da su se primjenjivale odredbe o obaveznom prekršajnom nalogu.

¹⁴

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.

¹⁵ Josipović, Ivo, Novi Prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak, uvodni tekst uz Josipović, Ivo, Rašo, Marko, Prekršajni zakon, Narodne novine, Zagreb, 2008., str.25-27.

¹⁶ Izvor podataka: Godišnja izvješća VPSRH o radu VPSRH i prekršajnih sudova za 2007. i 2008. godinu.

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 IV: Priljev predmet au 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 V: Prekršajni nalozi i obavezni prekršajni nalozi izdani od strane policije, pisane i usmene opomene od strane policije u 2007. i 2008. godini¹⁷

	Prekršajni nalozi				Obavezni prekršajni nalozi		Upozorenja čl. 245. st. 6. PZ		Novčane kazne čl. 245. st. 1. PZ
	2007.		2008.		2008.		pisana 2008.	usmena 2008.	2008.
Ukupan broj izdanih	419.457		62.140		375.509		52.041	12.064	182.825
Ukupno podnijeto 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), onda se vidi ogroman rast broja predmeta koji su riješeni “konsenzualno”. Isto tako, usporedba efikasnosti sustava u 2008. u usporedbi na 2007. godinu 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.

Za redukciju broja predmeta pred prekršajnim sudovima postoji još prostora intenzivnijom primjenom institute prekršajnog naloga od strane Državnog inspektorata. Naime, u dosadašnjoj praksi, Državni inspektorat nije bio osobito sklon njegovoj primjeni. Istina, visina

¹⁷ Izvor podataka: MUP, Ravnateljstvo policije, broj: 51101-51/6-18542/04-09.TKnn

zapriječenih kazni za prekršaje koje otkriva Državni inspektorat i potreba primjene različitih mjera opreza i zaštitnih mjera reduciraju mogućnost ili praktičnost prekršajnog naloga.

2.1. Obavezni prekršajni nalog nije neustavan

Rješenja koja s aspekta države izgledaju sjajno, jer postupak čine efikasnim tako da nema nastupa zastare te da su forme prilagođene prirodi predmeta, s aspekta građana-okrivljenika ima drugo lice. Upravo zato, odredbe o obaveznom prekršajnom nalogu (članci 239. i 244. stavci 1. i 3. Prekršajnog zakona) napadnuti su pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske kao neustavni od iznimno velikog broja predlagatelja apstraktne kontrole ustavnosti cit. odredbi. Brojem predlagatelja, te su zakonske odredbe zasigurno jedne od najnapadanijih pred Ustavnim sudom RH uopće. Ustavni sud je u svom rješenju od 19. lipnja 2009. (Narodne novine, br. 77/09/ otklonio dileme otklonivši sve prigovore o mogućoj neustavnosti Prekršajnog zakona.

Članak 239. Prekršajnog zakona može se napadan je 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) u prvom stupnju odlučuju upravna tijela a u drugom stupnju odlučuje Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. Štoviše, dugo vremena u oba je stupnja odlučivalo upravno tijelo uz sudsku 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 cit. ustavne odredbe nije točna.¹⁸ Naime, navedena se ustavna odredba ne može shvatiti na način da o svim pitanjima prava i obveza građana u svim stupnjevima odlučuje sud. Uostalom, najveći broj pitanja vezana 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.¹⁹ U slučaju “minornih” prekršaja, kod kojih se donosi obavezni prekršajni nalog, sudska je kontrola osigurana odlučivanjem prekršajnog suda povodom prigovora. Pri tome, 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.

¹⁸ 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. Primjerice, vidjeti predmet **BENDENOUN v. 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 v. 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 zavrijeđuju sudsku kontrolu.

¹⁹ 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, svo odlučivanje upravnih tijela o pravima i obvezama građana bilo bi protivno Ustavu.

Nadalje, članku 239. progovaralo se 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 o ljudskim pravima. 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. Nadalje, režimu obaveznog prekršajnog naloga mogao bi se prigovoriti da iskače na način da forme prekršajnog postupka (posebice one garantivne) nisu jednako artikulirane kao u svim postupcima za kažnjive radnje. Pri tome, 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. Pri tome, ponovo treba istaći, 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 istaći i presudu **Malige v. France** (Application 68/1997/852/1059) 23. rujna 1998. koja se izričito referira na navedeno pitanje. Zbog navedenog, članak 239. PZ nije u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske a ni u suprotnosti s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Članak 244. stavak 1. i 3. ZP-a naišao je na masovno osporavanje s istim argumentom: Ustav u članku 18. jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, a članak 244. stavak 1. i 3. Zakona o prekršajima izričito navode 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, previđaju 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 (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) novčana kazna. 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. stavka 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 da li sudska kontrola odluka upravnih tijela udovoljava članku 6. Konvencije. Tako je Europski sud za ljudska prava u predmetu **Schmautzer v. 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). Konvencije pri razmatranju prekršajnih naloga policije, Europski sud postavlja kriterije koje druga instance (sudska) mora ispunjavati da bi razmatranje pravnih sredstava protiv upravnih odluka prekršajne naravi udovoljavalo članku 6 Konvencije.²⁰ 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. stav. 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. Ponovo valja istaći da je u dosadašnjoj praksi primjene institute obaveznog prekršajnog naloga, došlo do drastičnog pada broja predmeta pred prekršajnim sudovima pa se taj institute pokazao kao najuspješniji reformski potez usmjeren na smanjenje broja predmeta i jačanje efikasnosti pravnog sustava. U prilog teze kako je riječ o rješenju koje je sukladno i europskom pravu, valja podsjetiti i na izrečeno u pogledu (ne) ustavnosti članka 239. Prekršajnog zakona.

3. Ostala reformska rješenja Prekršajnog zakona

Prekršajni zakon, osim prekršajnog naloga i drugih načina konsenzualanog rješenja spora, ima još mnoštvo rješenja koje 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 nesuspenzivnost žalbe na rješenje o tome (članak 152. st. 12.) isključenje primjene rada za

²⁰ "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 v. Austria** 31/1994/478/560. 28.9.1995., par. 36.

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 slučajevima 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 mu 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 doprinijele 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 zlouporabe 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, od uređenja žalbenog režima u kojemu je Visoki prekršajni sud po službenoj dužnosti pazi samo na povrede materijalnog prekršajnog prava na štetu okrivljenika i nastup zastare (članak 202. st. 1. PZ).²¹ 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.²² Naime, doktrina akcesorne odgovornosti pravne osobe u praksi je kroz dugi niz godina dovela do praktičnih problema utvrđivanja krivnje odgovorne osobe te 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 njene 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 primjenjivao 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 je slijedila takvu intenciju Zakona u relativno

²¹ 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 nkim apsolutno bitnim povredama odredaba prekršajnog postupka.

²²

Temelj 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.

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.²³ 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 osobe²⁴, 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.²⁵ Međutim, u dijelu sudske prakse, pa i Visokog prekršajnog suda, samostalna 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 i logičkog tumačenja članka 60. Prekršajnog zakona.²⁶ 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 je predviđao 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, temeljem ovlasti iz Zakona, konkretno, članka 60. stavka 3. Prekršajnog zakona), presudi samostalno o odgovornosti pravne osobe, bez da utvrđuje krivnju odgovorne osobe. Ti razlozi su vezani uz nemogućnost da se utvrdi odgovornost odgovorne osobe i to: 1. zbog pravnih zapreka za utvrđivanje krivnje odgovorne osobe;²⁷ 2. zbog stvarnih razloga²⁸ ili 3. nije moguće utvrditi tko je odgovorna osoba.

²³ Usp. Ivo Josipović, Zakon o prekršajima, Narodne novine, Zagreb, 2002., komentar uz članak 53, str. 68-69.

²⁴ Primjerice, odgovorna osoba je umrla ili je u bijegu, ili je procesno nesposobna.

²⁵ 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.

²⁶ Dakako, pitanje je ocjene kada će biti ispunjeni uvjeti postojanja pravnih ili stvarnih razloga za nemogućnost utvrđenja tko je odgovorna osoba i da li postoje stvarni ili pravni razlozi zbog kojih nije moguće utvrditi njenu 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, bez da se utvrđuje odgovornost odgovorne osobe.

²⁷ Primjerice, odgovorna osoba je kažnjena u kaznenom postupku za kazneno djelo koje apsorbira odgovornost za prekršaj, kažnjena je u drugom prekršajnom postupku odgovorna je osoba platila novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja,, procesno je nesposobna, postupci su razdvojeni, u odnosu na nju je nastupila zastara prava na prekršajni progon,

²⁸ Primjerice, okrivljenik je nedostupan, umro je ili trajno duševno obolio.

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. st. 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 imaju određenu odlučnu ulogu (odgovorna osoba). Zato, bez utvrđivanja krivnje odgovorne osobe nema odgovornosti pravne osobe. Kada bi se to zanemarilo, prihvatili bi 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. Pri tome, te iznimke ne znače napuštanje koncepta krivnje u prekršajnom pravu, već njegovu redefiniciju i prihvaćanje koncepta po kojoj 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 djela²⁹ s tvrdnjom da se iz činjenice kako taj zakon ne poznaje samostalnu odgovornost pravnih osoba neprimjereno je. Iako je točno da taj zakon nešto drukčije definira odgovornost pravne osobe u članku 5.³⁰ i da nema oblik samostalne odgovornosti pravne osobe kakav ima Prekršajni zakon u članku 60. st. 3., valja istaći 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.

Vrlo su zanimljiva razmatranja da li krivnja/prekršajna odgovornost odgovorne osobe u svojoj pravnoj prirodi predstavlja: a) tzv. objektivni uvjet kažnjivosti pravne osobe (što bi proizlazilo iz pravnih stanovišta dijela sudske prakse) pri čemu se posebno ne utvrđuje krivnja

²⁹ Narodne novine, br. 151/03 i 110/07

³⁰ *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.

odgovorne osobe³¹ 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 dorađeni 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 kojoj 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 od krivnje 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, držim 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 krivica 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.

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 zaista i nikako nijem moguće utvrditi odgovornu osobu. Strogo shvaćanje opisane supsidijarnosti znači da će sud odbiti primijeniti samostalnu odgovornost pravne osobe prema stavku 3. ako ga ovlaštenu 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 naprosto iz kriminalnopolitičkih razloga, jer u „normalnom“ slijedu stvari pravni poredak želi kažnjavanje i odgovorne i pravne osobe i to motivira povezivanjem njihove odgovornosti. Pri tome bi bilo vrlo pogrešno utvrditi 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 zaista nije lako utvrditi koje je povjereno obavljanje određenih poslova i na kojem nivou upravljanja

³¹ Ovo je vrlo zanimljiv koncept u kojemu se „objektivnim uvjetom kažnjivosti“ sa stanovišta pravne osobe naziva subjektivna odgovornost/krivnja specifične fizičke osobe-odgovorne osobe.

i izvršavanja određenih poslova staje 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 zaista 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 jer 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, predubok da bi mu se mogla imputirati bilo namjera, bilo nehaj. Tretiranje takve osobe kao odgovorne osobe zaista 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.³²

Dakle, Prekršajnim zakonom (članak 60. stavka 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. stavka 2.) da se posebnim zakonima propiše i samostalna odgovornost pravne osobe (kao i u ZOP/02). Treća mogućnost je (članak 60. stavka 3.), izuzetak od stavke 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 kome (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.

³² Svakako, ovdje se nameće analogija sa zapovjednom odgovornošću u međunarodnom pravu, pri čemu se i kod nje insistira na tome da nije riječ o objektivnoj odgovornosti, već zaista o nekom obliku krivnje koja implicira predbacivost zapovjedniku za zločine koje su počinili njegovi podčinjeni.

PRIMJENA ZAKONA O SIGURNOSTI PROMETA NA CESTAMA

1. Uvod

Zakon o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine Republike Hrvatske“ broj: 67/2008.) temeljni je propis u prometu na cestama, kojim se ustrojava sustav sigurnosti prometa na cestama, na pravnu snagu stupio je 17. lipnja 2008. godine, dakle u primjeni je nepunu godinu i pol dana.

Razlog za donošenja Zakona objektivne je prirode, a to je stalno pogoršavanje stanja sigurnosti u prometu na cestama, posebno svakogodišnje povećavanje broja ozljeđenih i poginulih sudionika u prometu, radi čega je bilo potrebno poduzeti dodatne mjere represije prema sudionicima u prometu, a sve u cilju smanjenja karakterističnih pokazatelja koji doprinose lošem stanju sigurnosti prometa na hrvatskim cestama, jer sigurnost prometa na cestama dio je opće sigurnosti, a ona je ustavom zaštićeno pravo pojedinca.

Zakonom o sigurnosti prometa na cestama uvode se i neka nova načela međusobnih odnosa sudionika u prometu na cestama i drugih subjekata u prometu, a usklađuje se i s temeljnim propisom prekršajnog prava Republike Hrvatske, Prekršajnim zakonom („Narodne novine Republike Hrvatske“ broj:107/2007.).

Nadalje, zakonom se usklađuje hrvatska pravna regulativa iz prekršajnog područja s propisima Europske unije, što je jedan uvjet od uvjeta za prijam Republike Hrvatske u Europsku uniju (Poglavlje XXIII).

Vlada Republike Hrvatske, 23. veljače 2006. godine je donijela važeći Nacionalni program sigurnosti cestovnog prometa („Narodne novine“ broj:24/2006.), kojim je zacrtan ambiciozan cilj, da se na 100.000 stanovnika u 2010. godini, smanji broj poginulih na cestama, a koji ne bi smio prijeći brojku od 10 poginulih, te se radi ostvarenja toga cilja donesen vrijedeći Zakon o sigurnosti prometa na cestama, a sve to zbog postizanja generalnog cilja povećanja prometne sigurnosti.

Zakon o sigurnosti prometa na cestama je pripreman na osnovi statističkih podataka o broju i vrsti prekršaja i posebno se vodilo računa o kaznama koje je najlakše naplatiti, (tzv. fiksne kazne), a koje su minimalno povećane za 100 do 200 kuna. Kod nekih prekršaja – srednje težine – kazne su povećane 2 i više puta, dok se kod najtežih prekršaja sada može izreći kazna zatvora do 60 dana već za prvi prekršaj vozača.

Treba istaknuti da je konstantna percepcija javnosti, kako je stanje sigurnosti prometa na cestama iz godine u godinu sve lošije, te da tome pridonosi i neučinkovito pravosuđe, koje je „nemoćno“, jer sudski predmeti iz područja sigurnosti prometa na cestama „klize“ u zastaru.

Pri tome valja istaknuti da takvom sudu javnosti puno pridonose mediji, posebno pisani, pa je tako „Večernji list“ od 7. travnja 2009. godine objavio je da su u 2008. godini poginule 664 osobe u prometnim nesrećama na cestama Republike Hrvatske, a u 2007. godini taj broj je iznosio 619 poginulih osoba, što je povećanje od 45 poginulih više u 2008. godini. Stoga opća javnost permanentno negativno reagira, zbog velikog broja nesreća s najtežim posljedicama, ali također i zbog velikog broja počinjenih prekršaja. .

Ipak valja istaknuti, da prema podacima koje je objavilo glasilu HAK-a (srpanj-kolovoz 2009.) brojčani pokazatelji o prometnim nesrećama u šest mjeseci 2009. godine u usporedbi sa šest mjeseci 2008. godine, u prvom polugodištu 2009. godine pokazuju, da je došlo do

blagog smanjenja svih brojčanih pokazatelja, a posebno da je došlo i do smanjenja broja smrtno stradalih osoba, za 73 (23,9%).

Također, smanjen je i broj ozlijeđenih osoba i broj prometnih nesreća, pa se optimistično može nazrijeti „svjetlost na kraju tunela“. Današnjem, boljem stanju sigurnosti cestovnog prometa svakako je pridonio i vrijedeći Zakon o sigurnosti prometa na cestama, ali i novi Prekršajni zakon, temeljem kojega su osjetno ubrzani prekršajni postupci, pa vozači i građani općenito, postaju svjesni činjenice da se prekršajnopravne sankcije više ne mogu izbjeći.

Međutim, ipak treba reći da kako trend povećanja broja poginulih na cestama traje od 2005., kad je unazad deset godina na prometnicama stradalo najmanje ljudi (597), treba naglasiti da, iako se od 2005. godine broj nesreća stalno smanjuje, potrebno je novom legislativnom intervencijom unijeti značajne novosti i promjene u ustroj cestovnog prometnog prava u Republici Hrvatskoj, a sve radi otklanjanja uzroka koji doprinose ovakvom stanju sigurnosti prometa na cestama.

Zakonom je sada ustrojen puno strožiji režim za sve sudionike u prometu, posebno za vozače motornih vozila, a sve u cilju da sudjeluju u prometu u skladu s pravilima prometa, ili da u protivnom snose puno teže posljedice vlastitog postupanja.

Naime, zakonodavac očekuje, da će stroži i represivniji režim polučiti relevantne učinke, ne samo na pojedinačnoj razini (specijalna prevencija), već i na općoj razini (generalna prevencija), odnosno da će in ultima linea dovesti do smanjenja broja prometnih nesreća sa stradalim osobama, kao i općenito broja prometnih nesreća, te posljedično dovesti i do smanjenja broja prekršaja u prometu na cestama.

Stupanjem na snagu važećeg Zakona o sigurnosti prometa na cestama, nisu prestale važiti sve odredbe prethodnog Zakona o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine Republike Hrvatske“ broj:105/04.), jer su odredbe o zaštitnim mjerama zabrane upravljanja motornim vozilima i odredbe o skupljenim negativnim bodovima, propisanim za prekršaje počinjene do 31. prosinca 2007., ostale u primjeni (članak 309. važećeg ZSPC-a), i time su spašeni ranije stečeni negativni bodovi, koji su preimenovani u negativne prekršajne bodove, i primjenjuju se sada kao pravna posljedica osude, u skladu s odredbom članka 253. Prekršajnog zakona.

Stupanjem na snagu ZSPC-a (08), nije potpuno isteklo niti vremensko važenje prethodnog ZSPC-a/04) i to zbog izričitih odredbi važećeg ZSPC-a (08) ali i zbog općeg pravnog načela zakonitosti (legaliteta), kao jednog od najvažnijih načela prekršajnog prava, propisanog u članku 2. Prekršajnog zakona, koje glasi: „Nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu može primijeniti druga prekršajnopravna sankcija za djelo koje prije nego je bilo počinjeno nije bilo zakonom i međunarodnim pravom i odlukama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određeno kao prekršaj i za koji zakonom ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije bilo propisano koja se vrsta i mjera prekršajno pravne sankcije počinitelju može izreći, odnosno primijeniti.“

Nadalje i primjenom pravnog načela, obvezne primjene blažeg propisa, još može doći do primjene odredbi ukinutog Zakona (ZSPC/04), a u skladu s odredbom članka 3. Prekršajnog zakona, koja glasi:

„Ako se nakon počinjenja prekršaja propis jedanput ili više puta izmjeni, obavezno će se primijeniti propis koji je blaži za počinitelja.“

Međutim, kako je temeljno načelo suđenja, načelo zakonitosti, samo izuzetno dopuštena je primjena blažeg propisa na počinitelja prekršaja, a na što uvijek sud pazi po službenoj dužnosti u konkretnom predmetu.

Nadalje, važećim Zakonom propisano je da se odredbe članka 205. stavka 1., 3., 4. 5. i 6. Zakon o sigurnosti prometa na cestama neće primjenjivati sve do dana pristupanja Republike Hrvatske u Europsku uniju (članak 310. ZSPC-a).

Generalno uzevši, vrijedeći Zakon, (ZSPC/08), sadrži mali broj prekršaja čije su prekršajnopravne sankcije blaže nego sankcije prethodnog Zakona, jer velika većina prekršajnopравnih odredbi znatno je pooštrena.

Ovakva zakonska rješenja, kojima su znatno pooštrene prekršajnopравne sankcije, polaze od uvjerenja kako će sudovi strožije kažnjavati i tako djelovati na sudionike u prometu (posebno vozače motornih vozila), da postupaju u skladu s propisima, te tako posredno utjecati na smanjenje najopasnijih kršenja propisa i time izravno utjecati na povećanje sigurnosti prometa na cestama.

Zakonodavac u uvjerenju, da je „batina iz raja izašla“ odlučio povećati sankcije kako bi sudovima omogućio strože kažnjavanje počinitelja prekršaja u prometu na cestama, te kako bi se time u konačnosti postigli ciljevi koji su zacrtani u „Nacionalnom programu“ Vlade RH.

Pregledom osnovnih odredaba Zakona (Glavu I članak 2.), proizlazi da su ustrojena 93 zakonska izraza, a valja upozoriti na nove zakonske izraze, (definicije) koje su dane u točkama 29., 31, 32, 50, 52, 54, 65, 67. , 85, 91, 93. članka 2. Zakona.

Načelni značaj novih izraza (definicija), slijedi iz njihovog sadržaja, a usmjeren je određivanju temeljnih polazišta za uređenje ove zakonske materije.

Ovdje se radi s o zakonskim izrazima (tzv. interpretativne klauzule), kojima zakonodavac proklamira načelni pristup u postupanju kod primjene Zakona.

Novi su izrazi (definicije): oldtajmer, pčelarsko vozilo, radno vozilo (poboljšan), motorni tricikl, laki četvorocikl, pomoćna pješačka sredstva, kampersko vozilo, prikolica s centralno postavljenim osovinama, sudionik u prometnoj nesreći, mladi vozač, materijalna šteta u prometnoj nesreći, dopuštenje (licencija) i nadzorni uređaj (tahograf).

U članku 4. stavak 2. uvodi se pravilo da su primarno inspektori cestovnog prometa osobe koje obavljaju nadzor nad trajanjem ukupnog vremena upravljanja vozilom, odmorima vozača, tahografima, nadzornim uređajima, te nad vozilima u pogledu najveće dopuštene mase, dimenzija i osovinskog opterećenja i posebnih uvjeta iz posebnih propisa, a policijski službenici takav nadzor mogu ali i ne moraju obavljati, jer se kontrola primarno stavlja u nadležnosti inspektora cestovnog prometa.

Nadalje, Vojna policija isključivo je nadležna za prometno upravljanje i nadzor vojnih vozila (prema odredbi stavka 4. istog članka Zakona), a to provodi u praksi na način propisanim posebnim propisima i to na svim javnim prometnicama.

Također su sada ovlaštene carinski službenici zaustavljati i kontrolirati vozila u prometu na cesti, temeljem ovlaštenja koje proizlazi iz stavka 6. istog članka, a to mogu činiti samo u propisanoj odori, te na način propisan posebnim propisom, kada na cesti provode tzv. „dubinsku“ carinsku kontrolu.

Člankom 5. stavka 1. točkom 3. važećeg Zakona, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ovlaštene su na postavljanje uređaja ali i na upravljanje prometom preko elektroničkih sustava ili putem video nadzora (kontrolne kamere i dr.), a koje mogu postaviti na prometnicama, međutim samo uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova.

Novina u Zakonu je odredba članka 163. stavkom 6. koji propisuje, da je dopušteno prijevoz djeteta do dvije godine na prednjem sjedalu vozila, pod uvjetom, da vozilo kojim se dijete prevozi nema suvozački zračni jastuk, odnosno ako je suvozački zračni jastuk isključen, a dijete se prevozi u suvozačkoj sjedalici postavljenoj suprotno od pravca vožnje, koja mora biti pričvršćena za vozilo pomoću sigurnosnog pojasa na tri točke vezanja ili pak posebnim kopčama u vozilu, a dijete u sjedalici mora biti vezano.

Zakon ne sadrži više zabranu prijevoza osobe pod utjecajem alkohola na suvozačkom mjestu, a prijevoz djeteta mlađeg od 5 godina uređen je u članku 163. stavku 4. kojim se regulira drugačiji prijevoz takvog djeteta, dijete se mora prevoziti na stražnjim sjedalima u posebnoj sigurnosnoj sjedalici koja je za vozilo pričvršćena sigurnim pojansom ili posebnim kopčama u vozilu. Nadalje, prijevoz djece starije od 5 a mlađe od 12 godina uređen tako da

se također mora prevoziti na stražnjim sjedalima na posebnom postolju, tako da je vezano sigurnosnim pojasom na tri točke vezivanja, međutim postolje nije potrebno koristiti ako je takvo dijete vezano sigurnosnim pojasom na dvije točke vezivanja.

Člankom 181. stavkom 1. Zakona, povećano je ovlaštenje policijskog službenika kada obavlja očevid prometne nesreće, jer je dužan (imperativno), podvrgnuti sudionike prometne nesreće, ispitivanju pomoću odgovarajućih sredstava i aparata radi provjere imaju li u organizmu alkohola, opojnih droga ili zabranjenih lijekova, pa ako se takvim ispitivanjem (preliminarnim) utvrdi da sudionik u nesreći u organizmu ima opojnih droga ili zabranjenih lijekova, policijski službenik (imperativno), takvu osobu mora odvesti u zdravstvenu ustanovu na liječnički pregled i na uzimanja krvi i urina radi analize, tj. na provjeru egzaktnom metodom kontrole opojnih droga i zabranjenih lijekova u organizmu ispitanika.

Nadalje, Zakon je zadržao stupnjevanje prekršaja vožnje pod utjecajem alkohola ovisno o tome koliko vozač ima alkohola u organizmu, ali je uveo i novi način stupnjevanja, s obzirom na visinu utvrđenog alkohola u organizmu vozača (čl. 199. st. 8., 9. i 10. Zakona).

Jedna od važnijih novina je da vozači vozila kategorije A₁, A₂, A, B, B+E, F, G i M, smiju upravljati vozilom na cesti ako u organizmu imaju alkohola do 0,5 g/kg, ako pri tome nisu u stjecaju nisu počinili i neki drugi prekršaj iz ovog Zakona.

Međutim, ta se odredba Zakona nalazi na ocjeni ustavnosti ma Ustavnom sudu Republike Hrvatske, upravo zbog takve kompozicije ovog prekršaja (u stjecaju).

Međutim, gore navedeno ne odnosi se na mlade vozače i vozače profesionalce, dok obavljaju poslove osnovnog zanimanja, jer te dvije kategorije vozača podvrgnute su apsolutnoj zabrani upravljanja vozilom u prometu na cestama i u organizmu ne smiju imati alkohola ili opojnih droga.

Zakonom su u stavku 11. istog članka, izuzeti od zabrane biciklisti i kočijaši (vozači zaprežnog vozila) jer oni čine prekršaje ako u organizmu imaju iznad 0,50 g/kg alkohola u organizmu, te se na njih ne primjenjuje stupnjevanje prekršaja vožnje pod utjecajem alkohola.

Za motoriste i mopediste, ostala je obveza da i danju u tijeku cijele godine moraju imati upaljena kratka svjetla na vozilu.

Treba reći, da je ova zakonska odredba potrebna i logična, jer radi se o tzv. „jednotračnim“ vozilu koje može razvijati i veliku brzinu, međutim teško se opažaju na otvorenoj cesti i za ostale vozače predstavljaju veliku opasnost, jer da na horizontu, mopedi i motorkotači, ostavljaju malu sliku (siluetu), bez upaljenih svjetala (čl. 102. st. 2. ZSPV).

Korištenje svjetala tijekom dana propisano je samo tijekom zimskog računanja vremena i naravno kad za to postoji potreba (smanjena vidljivost) (čl. 102. st. 1. Zakona).

Za najteže propisane prekršaje su pooštrene sankcije (prekršaji iz članka 181. stavka 8. Zakona), a za koje je zapriječena novčana kazna od 5.000,00 kuna do 15.000,00 kuna, odnosno alternativno kazna zatvora do 60 (šezdeset) dana. Ako se osobe iz stavka 1. toga članka Zakona, odbiju podvrgći ispitivanju radi provjere imaju li u organizmu alkohola, opojnih droga ili zabranjenih lijekova, odnosno ako odbiju ići na liječnički pregled, uzimanje krvi i urina radi analize, a sudjelovale su kao sudionici u prometnoj nesreći, mogu biti osuđene na kaznu zatvora do 60 dana i to već za prvi počinjeni prekršaj.

Nadalje, prošireno je ovlaštenje policije, koja sada može i prisilno (vezivanje lisicama), odvesti osobu koja odbije ići na liječnički pregled i na uzimanje krvi i urina radi analize, ali samo kada u prometnoj nesreći ima ozlijeđenih osoba ili poginulih osoba (stavak 9. članka 181. ZSPC-a).

Novina je, da se uvodi minimalna dob za stjecanje prava na polaganje vozačkog ispita koja je podignuta na 16 godina, (ranije 14 godina) za stjecanje prava na upravljanje mopedom A₁, F i G kategorije, dok se pravo na vozačku kategoriju A₂ može steći tek s navršениh 18 godina.

Zakonom se uvodi i novi način stjecanja pravo na vozačku dozvolu „A“ kategorije i to je na stupnjevani način preko iskustva (preko kategorija A₁ i A₂). Naime, do prava na stjecanje dozvole A kategorije dolazi se vremenski postupno. Ipak vozačka A kategorije može se steći i bez posjedovanja takvog vozačkog iskustva, ako kandidat za vozača već ima navršene 24 godine života, a tek tada prvi put polaže vozački ispit za A kategoriju.

Dobna granica za stjecanje „A“ kategorije je 20 godina života, u slučaju stupnjevanog stjecanja kroz kategorije A₁ i A₂, uz navedeni izuzetak, kada je kandidat navršio 24 godine života, kada može izravno polagati ispit za upravljanje vozilom „A“ kategorije, i ne mora posjedovati vozačko iskustvo preko upravljanja vozilima A₁ i A₂ kategorije.

Definiran je pojam „mladi vozač“, to su vozači u dobi od 16 od 24 godine života (tzv. dobni kriterij). Mišljenja smo da zakonodavac s pravom smatra, kako su to mladi i neiskusni ljudi, koji svojim nepromišljenim postupcima u prometu često dovode u opasnost svoje živote i zdravlje, ali također i živote i zdravlje drugih ljudi u prometu pri čemu mladi vozači podcjenjuju opasnosti, odnosno, znatno precjenjuju svoje vozačke sposobnosti, a što je posebno izraženo kod upravljanja motorkotačem (motociklom) velikih kubikaža motora.

Pojmom „mladi vozač“ ispravljen je propust prethodnog Zakona, jer se nije propisivala dobna granica, već je bilo propisano vrijeme potrebno od polaganja vozačkog ispita, odnosno izdavanja vozačke dozvole i moglo se imati vozačko iskustvo od dvije godine kao uvjet da „mladi vozač“ postane „pravi“ vozač, dakle radilo se o tzv. kriteriju iskustva, od 2 godine posjedovanja vozačke dozvole.

Stoga je po prethodnom Zakonu „mladi vozač“, bio svatko tko je prvi put položio vozački ispit i to, bez obzira na godine života, pa je to mogao biti i „čovjek u godinama“, budući se do prava na trajnu vozačku dozvolu, dolazilo automatski nakon proteka dvije godine neovisno je li sa ili bez stvarnoga vozačkog iskustva.

Važećim Zakonom znatno su postroženi kriteriji za stjecanje prava na upravljanje mopedima i motorkotačima, budući da je povišena dobna granica za upravljanje tim vrstama vozila na minimalno 16 godina.

Zakonom se propisuju i dvije nove vozačke kategorije (A₁ i A₂). U kategoriju A₂ spadaju motocikli čija snaga ne prelazi 35 kw i čiji omjer snaga/masa ne prelazi 0,2 kw, a ne potječu od vozila čija je snaga dvostruko veća ili više, a ta je vozačka kategorija prijelazna između početne kategorije A₁ u koju spadaju motocikli radnog obujma motora do 125 cm³ i snage motora do 11 KW, do tzv. „pune“ A kategorije, a koju kategoriju se može steći samo sa navršениh 18. godina života.

U Zakonu su ostala ograničenja za mlade vozače u pogledu najveće dovoljne brzine kretanja na cesti, brzost cesti i autocesti, te ograničenje brzine za mopede, a novo je ograničenje glede snage motora za mladog vozača „B“ kategorije vozila (75kw) i ograničenje brzine kretanja vozila na cesti kojima upravljaju mladi vozači, kao i nulta stopa tolerancije na alkohol i opojne droge za mlade vozače (članak 221. stavak 2. ZSPC-a).

U glavi V. – podglava 2 Zakona, uvrštene su odredbe o registraciji motornih i priključnih vozila, te se u članku 240. uvode izrazi „prenosive pločice“, koje se izdaju za uvezena vozila na rok od jedne godine, a u članku 241. „izvozne pločice“, koje se izdaju na rok do 30 dana i to samo za vozila koja se izvoze u inozemstvo, a za koje se tada izdaje i posebna prometna dozvola.

U glavi XI. – Posebne mjere za sigurnost prometa na cestama, člankom 282. stavak 1. Zakona, popravljen je raniji zakonski tekst u pogledu ovlaštenja policijskog službenika, koji sada vozača može, a također i drugog sudionika u prometu na cesti, podvrgnuti ispitivanju pomoću odgovarajućih sredstava i aparata radi utvrđivanja prisustva u organizmu alkohola, opojnih droga ili zabranjenih lijekova (tzv. rutinska kontrola), a po potrebi, može odrediti i daljnju (egzaktnu), metodu kontrole i ispitivanja odvesti u zdravstvenu ustanovu na vađenje krvi i uzimanje urina ili na liječnički pregled. Odredbe prethodnog Zakona su u reguliranju

ove materije bile nejasne i doslovnim gramatičkim tumačenjem nije bilo moguće izvesti ovlaštenje na preventivnu kontrolu vozača u prometu na cesti.

Člankom 282. stavkom 3. Zakona, sada je propisano, da policijski službenik (imperativno) mora na vađenje krvi i uzimanje urina radi analize ili na liječnički pregled, odvesti osobu za koju se početnom metodom ispitivanja utvrdilo da u organizmu ima opojnih droga ili lijekova koji se ne smiju uzimati za vrijeme vožnje ili određeno vrijeme prije započinjanja vožnje, što prethodni Zakon nije poznavao, već je za utvrđivanje toga prekršaja bila dovoljna i početna metoda kontrole.

Međutim, doslovnim gramatičkim tumačenjem odredbe stavka 1. članka 282. Zakona, sada bi proizlazilo da policijski službenik može, (po potrebi), ali i ne mora, odvesti ispitanika u zdravstvenu ustanovu na vađenje krvi i uzimanje urina ili na liječnički pregled, a kod kojeg se preliminarnom metodom (alkometar i dr.) utvrdi prisustvo alkohola u organizmu, (kao i drugog sudionika u prometu na cesti), jer dikcija odredbe je takva, da se može zaključiti kako se ne radi o imperativnoj normi, tj. da je ostavljeno pravo izbora policijskom službeniku, hoće li ili ne odvesti ispitanika na egzaktnu provjeru u medicinsku ustanovu.

Međutim, treba reći da se doslovnim gramatičkim tumačenjem odredbe članka 282. stavka 1. Zakona, ne može izvesti kategoričan zaključak, kako ovlaštena službena osoba mora (imperativno), odvesti takvog ispitanika u zdravstvenu ustanovu na vađenje krvi i uzimanje urina ili na liječnički pregled, jer dikcija materijalnopravne odredbe glasi: „a potom, po potrebi i odvesti....“.

Ipak, mišljenja smo da će policijski službenik uvijek odvesti ispitanika na provjeru (egzaktnom metodom) kad ispitanik poriče rezultate provedenog preliminarnog ispitivanja ispitanika alkotestom (alkometrom i sl.).

U suprotnom ako tako ne bi policajac postupio okrivljenik bi u obrani pred sudom mogao poricati prekršaj, braneći se da nije prihvatio rezultate preliminarne kontrole, a posebno ako nije potpisao zapisnik o ispitivanju, te time konkludentinim činom poricao prekršaj za koji se tereti.

Sada je kontrola i način utvrđivanja prisustva opojnih droga i lijekova koji se ne smiju uzimati za vrijeme vožnje ili određeno vrijeme prije započinjanja vožnje pooštrena, jer obvezna je daljnja (egzaktna) metoda provjere, je li ispitanik pod utjecajem droge ili zabranjenih lijekova za vozače, i taj prekršaj utvrđuje se egzaktnom metodom provjere u medicinskoj ustanovi.

Nadalje, je u članku 282. stavku 8. Zakona je propisano da policijski službenik može radi neposrednog sprječavanja nastavka činjenja prekršaja, narediti mjeru (naredbom) prisilnog smještaja vozača u posebnu prostoriju (tzv. preventivno zadržavanje) u trajanju do 12 sati, uvijek kada postoje osnovi sumnje da je okrivljenik počinio težak prekršaj iz Zakona o sigurnosti prometa na cestama.

U glavi XI. – podglava 2. Zakona, Pravne posljedice osude, Zakon u članku 286. i članku 287. propisan je način „prevođenja“ negativnih bodova izrečenih (skupljenih), prema prethodnom Zakonu u negativne prekršajne bodove, ali samo za taksativno navedene prekršaje. Temeljem, prikupljenih i zbrojenih negativnih prekršajnih bodova Policijske uprave ili Postaje Policije, kod kojih se vozač vodi u evidenciji, donose posebna rješenja o izricanju mjere zabrane upravljanja motornim vozilom, Evidenciju o negativnim prekršajnim bodovima vode nadležne policijske uprave, odnosno policijske postaje, na način koji je propisan posebnim odredbama Zakona.

U glavi XI – Posebne odredbe o prekršajima podglava 3., čl. 293. Zakona, je uveden drugačiji (novi), način kažnjavanja počinitelja prekršaja i to u slučaju kada je prekršajem izazvana prometna nesreća ili prometna nesreća u kojoj ima i ozlijeđenih osoba, tj. kažnjavanje za težu posljedicu (kvalificirani prekršaj).

Ovdje se ne radi niti o jednoj od poznatih metoda izricanja kazni, jer uvećavaju se (osnovne) propisane kazne za počinjeni (formalni) prekršaj za iznos od 1.000,00 kuna, u slučaju izazvane prometne nesreće, odnosno za 2.000,00 kuna kada u prometnoj nesreći ima ozlijeđenih osoba. Ovakav način izricanja kazni za težu posljedicu (kvalificirano djelo) nije poznat, a koliko znamo ne poznaje ga niti pravna doktrina, koja poznaje dvije osnovne metode izricanja kazne za kvalificirano djelo (kumulacija i asperacija).

Generalno uzevši, znatno su pooštrene kazne, a samo za nekoliko tzv. formalnih prekršaja, a zakonom su propisane niže kazne od kazni od ranije propisanih kazni za ista djela.

Odgovor na pitanje, hoće li se primjenom važećim Zakonom postići zadani ciljevi na području sigurnosti prometa na cestama, ipak valja pričekati jer učinci Zakona trebaju se promatrati kroz dulje vremensko razdoblje njegove primjene. Međutim, ipak valja naglasiti da su početni rezultati primjene Zakona vrlo optimistični.

Naime, vrijedeći je Zakon značajan je iskorak u regulaciji predmetne problematike i povećanju razine sigurnosti prometa na cestama.

Nadalje, odlučujući u predmetima, u drugostupanjskom žalbenom postupku, nije primijećeno da sudovi prvog stupnja imaju posebnih nedoumica ili poteškoća u primjeni Zakona o sigurnosti prometa na cestama (ZSPC/08), osim u slijedećim slučajevima primjene Zakona:

Ad1) Mladi vozači – pojam i pitanje povratnog (retroaktivnog) djelovanja Zakona.

Zakon primjenjuje dobnu granicu mladi vozač je osoba u dobi od 16 do 24 godine, dok prethodni Zakon nije poznavao ovu kategoriju po dobi, već je propisivao protek vremena i potrebno stjecanje iskustva novog vozača (2 godine), pa je pitanje, je li vozač, koji je vozački ispit položio za vrijeme važenja prethodnog Zakona „mladi vozač“ – po važećem Zakonu, naravno s ograničenjima koje isti propisuje. Posebno kada nisu još protekle dvije godine od položenog vozačkog ispita za vrijeme važenja prethodnog Zakona.

Odgovor je negativan, zato jer vrijedeći Zakonom (ZSPC/08), nije propisano retroaktivno (povratno) djelovanje odredbi članka 67. stavka 1. točke 2., na mladog vozača kako je sada definiran, tj. na vozače koji su vozački ispit položili po odredbama prethodnog Zakona (ZSPC/04).

Naime, ponovno valja naglasiti, da prethodni Zakon (ZSPC/04), nije poznavao zakonski izraz (pojam) „mladi vozač“ i tu materiju uredio je drugačije, na prije opisani način (kriterij iskustva).

Ad2) Prekršaj iz članka 199. stavka 8. ZSPC-a(08) – (optužni prijedlog ovlaštenog podnositelja obavezni prekršajni nalog).

Radi se o očiglednom propustu Zakonodavca (ili omašci), prilikom „tarifiranja“ novčanih kazni taj prekršaj vozača i instruktora vožnje, a koji u organizmu imaju alkohola iznad 0,5 do 1,00 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka.

Ovdje, nije sporno, da su u skladu s odredbom članka 239. Prekršajnog zakona ovlašteni tužitelji iz članka 109. stavka 1. točke 1. i 2. istog Zakona, prije pokretanja prekršajnog postupka protiv počinitelja prekršaja, uključivši i maloljetnika, obvezi (dužni) izdati obvezni prekršajni nalog budući je za prekršaj propisana novčana kazna od 1.000,00 do 2.000,00 kuna za fizičku osobu.

Međutim, ovlašteni tužitelji, često ne izdaju obavezni prekršajni nalog, nego podnose optužni prijedlog sudu, a sudovi isti ne prihvaćaju i odbacuju optužni prijedlog temeljem odgovarajućih odredbi Prekršajnog zakona.

Ovakve su odluke sudova o odbačaju optužnog prijedloga na zakonu su osnovane, te ih Visoki prekršajni sud RH redovito potvrđuje, pozivom na odredbu članka 239. stavka 6. Prekršajnog zakona.

Stoga je potrebno, žurno donošenje Zakona o izmjenama i dopunama važećeg Zakona o sigurnosti prometa na cestama (ZOSPC/08) pa makar samo u ovom dijelu Zakona.

Međutim, druga je pravna situacija kada ovlaštene tužitelji izdaju prekršajni nalog, a koji nema naziv – obvezni prekršajni nalog – već se zove (opći) prekršajni nalog.

U tom slučaju, sud prvog stupnja dužan je, kada je okrivljenik podnio prigovor protiv takvog prekršajnog naloga, prihvatiti prekršajni nalog kao optužni prijedlog ovlaštenog podnositelja, jer greška u nazivu ne može biti razlogom za odbačaj optužnog prijedloga, a ovakav „krivo“ označen prekršajni nalog, po Zakonu postaje optužni prijedlog (čl. 238. st. 4. – druga rečenica Prekršajnog zakona).

Stoga sud ne odbacuje optužni prijedlog (prekršajni nalog), ovlaštenog tužitelja, koji mu je dostavljen povodom prigovora, već postupa u skladu s odredbama članka 243. i 244. Prekršajnog zakona.

Ovo stoga jer „krivo“ označen prekršajni nalog kada je povodom prigovora dostavljen sudu postaje optužni prijedlog. Prekršajni zakon niti jednom odredbom ne daje ovlaštenje sudu da odbaci takav optužni prijedlog, već nalaže sudu da ga prihvati kao optužni prijedlog (članak 238. stavak 4. – II. rečenica PZ-a) i provede postupak po prigovoru u skladu s odgovarajućim odredbama PZ-a.

Sud treba, sud mora postupati po izričitim odredbama Prekršajnog zakona.

Jednako će postupati i u slučaju kada ovlaštene tužitelji izdaju takve prekršajne naloge i za druge prekršaje, (na pr. za prekršaj nezaustavljanja na crveno svjetlo, za prekršaj oduzimanja prednosti prolaska, prekršaj mladog vozača iz članka 199. stavka 1. i 2. ZOSPC-a i dr.).

Ad3) Kroz odlučivanje u žalbenom postupku su uočene poteškoće i kod presuđivanja predmeta prekršaja iz članka 154. i članka 236. Zakona o sigurnosti prometa na cestama.

Zato smo u koautorstvu s predsjednikom Prekršajnog suda u Grubišnom Polju, gosp. Darkom Kovačem, koji se u sudovanju susreće često upravo sa ovim prekršajima, izradili detaljan i opširan prikaz ove materije.

2. Analiza značenja i uporabe nekih pojmova u ZSPC-u i podzakonskim propisima

Odredbom članka 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama propisani su osnovni pojmovi koji se odnose na masu vozila, a to su:

NOVISOST – je dopuštena masa tereta do koje se vozilo smije opteretiti prema deklaraciji proizvođača vozila, s obzirom na dopuštena opterećenja nosivih sklopova (točka 59. članka 2. ZSPC-a)

MASA VOZILA – je masa praznog vozila s punim spremnikom goriva, te obveznim priborom i opremom za vozilo (točka 60. članka 2. ZSPC-a).

UKUPNA MASA – je masa vozila zajedno s masom tereta koji se prevozi na vozilu, uključujući i masu osoba koje se nalaze na vozilu, te masu priključnog vozila s teretom – ako je ono pridodano vučnom vozilu (točka 61. članka 2. ZSPC-a).

NAJVEĆA DOPUŠTENNA MASA – je masa vozila zajedno s njegovom nosivošću (točka 62. članka 2. ZSPC-a).

OSOVINSKO OPTEREĆENJE – je dio ukupne mase vozila u vodoravnom položaju kojim njegova osovina opterećuje vodoravnu podlogu u stanju mirovanja vozila (točka 63. članka 2. ZSPC-a).

Razlikovanje pojmova UKUPNE MASE i NAJVEĆE DOPUŠTENE MASE uočava se, kako na pravnom tako i na praktičnom nivou. **Ukupna masa** je ona masa koje se isključivo može utvrditi vaganjem pojedinog vozila i/ili skupa vozila **zajedno s teretom** na njemu. Za razliku od ukupne mase, **najveća dopuštena masa** je veličina koja je unaprijed poznata obzirom da je rezultanta zbrajanja podataka upisanih u prometnu dozvolu –mase vozila i njegove nosivosti. Vaganjem vozila, dakle, utvrđuje se ukupna masa vozila u vremenu i na mjestu pojedina izvršena vaganja. Zbog toga, tek nakon provedena vaganja može se doći do zaključka o prekoračenju ukupne mase konkretna teretna vozila, vodeći računa da je ukupna masa vozila, kao maksimalno dozvoljena masa, propisana odredbom članka 8. Pravilnika o tehničkim uvjetima vozila u prometu.

Ukupna masa vozila u direktnoj je povezanosti s brojem osovina pojedinog vozila, odnosno skupa vozila jer je Pravilnik o tehničkim uvjetima vozila u prometu na cestama (NN, broj:59/98; 18/04), u odredbi članka 8., razlikujući sva teretna, priključna, odnosno skup vozila isključivo prema broju osovina, propisuje maksimalnu ukupnu masu (više osovina vozila dozvoljava veću ukupnu masu).

Ukoliko se rezultat vaganja vozila tj. ukupna masa (a ona može biti rezultat rada ovlaštenih nadzornika „Hrvatskih cesta“ d.o.o. Zagreb ili rezultat vaganja umjerenom vagom i odgovarajuće osposobljena djelatnika bilo koje tvrtke) uspoređi s najvećom dopuštenom masom istog vozila upisanom u prometnu dozvolu, može se doći do zaključka da li je to vozilo/skup vozila prekoračilo svoju najveću dopuštenu masu. U svakodnevnom životu to je relativno rijedak slučaj jer, gotovo u pravilu, mnogi obrtnici kupuju teretna vozila sa što većom najvećom dopuštenom masom. Na taj način osiguravaju se da korišteno vozilo ima tehničke mogućnosti (čvrstoća karoserije i nosivih dijelova vozila, odnosno priključnog vozila) prijevoza što veće količine tereta i da istodobno sigurnost vozila i sudjelovanja u prometu nije dovedena u pitanje. Međutim, člankom 8. Pravilnika o tehničkim uvjetima vozila u prometu ukupna masa vozila, isključivo u zavisnosti o broju osovina, propisana je znatno u manjim veličinama (masama) nego što su najveće dopuštene mase pojedina vozila. Gospodarski razlog ovakvom postupanju, najčešće fizičkih osoba koje vlastitim sredstvima obavljaju autoprijevozničku djelatnost, je konkurentnosti na tržištu jer se smanjenim troškovima prijevoza ostvaruje veća količina (masa) prevezena tereta. Za manji dio njih u pitanju je i neznanje točna značenja i razlikovanja ovih pojmova.

U pogledu najveće dopuštene mase, osim toga, treba upozoriti da je to unaprijed određena i poznata veličina mase za pojedino vozilo koju čini zbroj **mase praznog vozila i njegove nosivosti**. Te veličine nisu propisane nekim propisom već su posljedica tehničkih karakteristika pojedina vozila, odnosno priključna vozila. Upravo zbog toga postoji mogućnost, kod izdavanja prometne dozvole pojedina vozila, u istu upisati te unaprijed utvrđene i zadane veličine.

Pravilnik o nadzoru osovinskog pritiska **ukupno dozvoljene mase**, i dimenzija vozila (NN, broj: 76/07) rabi, u naslovu akta i cjelokupnom tekstu, termin **ukupno dozvoljene mase** koji jezično nije identičan gore spomenutim pojmovima iz članka 2. stavak 1. točka 61. i 62. ZSPC-a, iako je očito da se radi o propisivanju postupka vaganja vozila radi utvrđivanja ukupne mase. Prema sadržaju tog Pravilnika **nije** moguće na drugi „način“ (npr. uvidom u otpremnicu koja sadrži podatke o vaganju praznog i utovarenog vozila) utvrditi **ukupnu masu** teretnog vozila, iako se ono kreće državnim cestama.

Prema odredbi članka 10. ovog Pravilnika, vozila s većom ukupnom masom od dozvoljene i/ili preko tehničko-konstruktivskih mogućnosti, što je zapravo slučaj prekoračenja najveće dopuštene mase, smatraju se zatečenim u nedozvoljenom izvanrednom prijevozu. Člankom

15. Pravilnika propisuje se da će se, u tom slučaju, pokrenuti prekršajni postupak sukladno **Zakonu o cestama**. Izvanredni prijevoz, prema odredbama Zakona o cestama (NN, broj:100/96) definira se kao prijevoz **nedjeljiva tereta** vozilima koja, prazna ili zajedno s teretom, imaju MASU, osovinski pritisak ili dimenzije veće od PROPISANIH. Takav prijevoz može se obavljati samo na temelju posebne dozvole za izvanredni prijevoz. U slučajevima prijevoza **djeljiva tereta** (npr. pijesak, šljunak, šećerna repa i slično) radi se o prekršaju kažnjivom po odredbama ZSPC-a.

Glede odredbi članka 154. i 236. ZSPC-a također postoji nepreciznost korištenih termina, kao i njihova sadržajna neusklađenost. Kod prekršaja prekoračenja ukupne mase vozila radi se o primjeni odredbe članka 236. stavka 5. na pravne osobe i obrtnike, stavka 6. na odgovorne osobe u pravnim osobama, te stavka 7. na osobe vozača. U slučajevima prekršaja prekoračenja najveće dopuštene mase primjenjuje se odredba članka 154. ZSPC-a, i to na pravne osobe i obrtnike stavak 4., na odgovornu osobu u pravnoj osobi stavak 5. istog članka i na osobe vozača stavak 6. rečenog članka.

Kod prekršaja prekoračenja osovinskog pritiska situacija je da oba članka, i članak 154. i članak 236. ZSPC-a, u materijalnom i kaznenom dijelu svojih odredba propisuju isti prekršaj. Kako je, međutim, odredbom članka 154. ZSPC-a za ovaj prekršaj predviđena blaža sankcija za osobu vozača, o toj činjenici treba voditi računa kod suđenja i primjene odgovarajuće pravne norme, uključujući i ostale okrivljenike.

Razlikovanje osovinskog opterećenja od ukupne mase/ najveće dopuštene mase teretnog vozila najlakše je prikazati kroz tehnologiju vaganja teretnih vozila u prometu. Ovlašteni nadzornici tvrtke Hrvatske ceste d.o.o. Zagreb provode postupak vaganja teretnih vozila koja prethodno u prometu zaustave djelatnici nadležne policijske postaje. Pred kotače zaustavljenog teretnog vozila postavljaju se vage na koje se, kretanjem unaprijed, navozi to teretno vozilo ili cjelokupni skup vozila. Svaka od vaga ima display na kojem se može očitati kolikom masom dotični kotač vozila pritiska podlogu. Zbrajanjem masa po istoj osovini, dakle zbrajanjem iskazane mase na vagama lijevog i desnog kotača iste osovine (!), dobiva se osovinsko opterećenje dotične osovine vozila, što istodobno predstavlja dio ukupne mase tog vozila. U zapisniku kojega sastavljaju ovlašteni nadzornici rukom se skicira teretno ili skup vozila, posebno označavajući koliko ima osovina i njihov redni broj, kao i rezultat vaganja u smislu pojedinačnog osovinskog opterećenja, kao i ukupne mase cjelokupna teretnog vozila odnosno skupa vozila.

U prekršajnom postupku pokrenutom u pogledu prekršaja iz članka 154. odnosno 236. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, stoga, osim spomenuta zapisnika glede vaganjem utvrđene ukupne mase pojedina vozila, potrebno je točno utvrditi zapisnikom evidentirani broj osovine i, prema tom broju osovine vaganog teretnog, odnosno skupa vozila primijeniti odredbu članka 8. Pravilnika o tehničkim uvjetima vozila u prometu.

U dosadašnjoj praksi prekršajna sudovanja, prema iskazima ispitanih ovlaštenih nadzornika, uzdužni i poprečni nagib podloge na kojoj se vrši vaganje vozila izvan dopuštenih tolerancija, a koje iznosi 5% po uzdužnoj i 3% po bočnoj osi, predstavlja odstupanje koje utiče na točnog vaganja, jer vage tada pokazuju manju od stvarne mase. Sukladno gore spomenutom Pravilniku, tvrtka Hrvatske ceste d.o.o. Zagreb, nakon izvršene provjere pojedinih mjesta donijela je odluku na kojim mjestima njezinim nadzornicima dopušteno je provoditi vaganje teretnih vozila u prometu na državnim cestama.

**AKTUALNA PITANJA
U PRIMJENI NEKIH ZAKONA IZ PODRUČJA
JAVNOG REDA I MIRA I JAVNE SIGURNOSTI**

1. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira¹

Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira u članku 1. propisuje opći zaštitni subjekt ovog Zakona. Prekršaji protiv javnog reda i mira su djela kojima se na nedozvoljeni način remeti mir, rad i normalan život građana, stvara nemir, neraspoloženje, uznemirenost ili ometa kretanje građana na ulicama i drugim javnim mjestima, ili ometa ostvarenje njihovih prava i dužnosti, vrijeđa moral, ometa provođenje mjera državnih tijela i službenih osoba, ugrožava opća sigurnost ljudi i imovine, vrijeđaju državna tijela, na drugi način narušava javni red i mir građana te druga djela propisana ovim Zakonom.

Treba naglasiti da većina prekršaja iz ovog Zakona može biti ostvarena samo na javnom mjestu te je javno mjesto navedeno kao obilježje prekršaja.

Međutim, u Zakonu postoje i oni prekršaji gdje javno mjesto nije navedeno kao obilježje prekršaja, ali iz same radnje izvršenja slijedi da se ta djela mogu počinuti samo na javnom mjestu.

Zakon ne daje pojam javnog mjesta što u primjeni Zakona može stvarati određene poteškoće.

Sama javna mjesta mogu se podijeliti na dvije grupe:

1. realna javna mjesta
2. fiktivna javna mjesta.

1.) Realna javna mjesta su ona javna mjesta koja su po funkciji upravo namijenjena javnosti, međutim i kod takovih mjesta postoje razlike tj. postoje:

- neograničeno otvorena javna mjesta i
- ograničeno otvorena javna mjesta.

Neograničeno otvorena javna mjesta su ona javna mjesta koja su trajno dostupna neograničenom krugu građana, dakle, mjesta na koja svatko ima mogućnost pristupa u bilo koje vrijeme (npr. ulice, trgovci, javni putovi, šetališta, parkovi, željezničke stanice, luke i slična mjesta). Dakle, u takvom slučaju nema problema s ocjenjivanjem da li takova mjesta imaju značaj javnog mjesta, već je dovoljno da je u činjeničnom opisu djela navedeno kao mjesto izvršenja upravo takvo mjesto, a nije od značaja konkretna prisutnost javnosti.

Ograničeno otvorena javna mjesta su ona mjesta koja su po funkciji također namijenjena neodređenom krugu građana, ali uz određena ograničenja, a ta ograničenja mogu biti kako u pogledu vremena, tako i u pogledu drugih uvjeta pod kojima je pristup na ta mjesta dozvoljen odnosno moguć. Takva su javna mjesta kinodvorane, kazalište, sportske dvorane, stadioni, uredi namijenjeni za rad sa strankama, trgovine, ugostiteljske radnje i slična mjesta. Ova mjesta nemaju apsolutni značaj javnog mjesta odnosno na pravilu je pristup na takva mjesta dozvoljen i moguć samo u vrijeme održavanja priredbi, odnosno u određeno radno vrijeme. Kod ocjene da li ovakva mjesta imaju značaj javnog mjesta treba poći od utvrđenja je li u vrijeme izvršenja djela javno mjesto bilo u funkciji.

¹ („Narodne novine“, broj: 47/90 – pročišćeni tekst; 47/90 i 29/94)

2.) Fiktivna javna mjesta su ona mjesta koja nisu po namjeni javna mjesta, ali pod određenim okolnostima mogu imati takav značaj, odnosno djela izvršena na mjestima koja nemaju značaj javnog mjesta smatrati će se izvršenim na javnom mjestu pod uvjetom da su takva mjesta dostupna vidiku s javnog mjesta ili da je posljedica djela izvršenog na takvom mjestu nastupila na javnom mjestu. Tu bi npr. spadali balkoni, terase, dvorište privatnih kuća i slična mjesta koja nisu javna mjesta, ali određene okolnosti koje moraju postojati u vrijeme izvršenja djela ta mjesta čine dostupnim javnosti bilo na način da su izložena vidiku sa javnog mjesta, bilo da je posljedica nastupila na javnom mjestu. U takvim slučajevima u postupku je neophodno utvrditi okolnosti koje su postojale u vrijeme izvršenja djela kao što je vidljivost, vremenske prilike, način i intenzitet izvršenja djela, pa i eventualno provesti rekonstrukciju samog događaja.

Nadalje, potrebno je upozoriti na određena pitanja vezana za prekršaje iz članka 13., članka 17. i članka 6. koja se najčešće pojavljuju u praksi te članka 30. ovog Zakona.

Prekršaj iz članka 13. čini onaj tko se na javnom mjestu tuče, svađa, viče ili na drugi način remeti javni red i mir.

Radnja izvršenja sastoje se od poduzimanja bilo kojeg ponašanja koje možemo ocijeniti kao nepristojno, a koje je svojom kvalitetom ekvivalentno radnjama koje su tu navedene: tuča, svađa, vika.

Za postojanje tuče i svađe potrebne su najmanje dvije osobe, a ako ne postoji taj element odnosno osoba je sama, može se npr. raditi o ponašanju na osobito drzak i nepristojan način.

U tuči se sudionici mogu zajednički fizički obračunavati ili da jedan počinitelj tuče drugoga ili više njih, a oni se nalaze u položaju objekta koji je napadnut i trpi, a ako je počinitelj krenuo u napad, ali nije došlo do kontakta već je djelo ostalo u pokušaju, nije ostvaren navedeni već neki drugi prekršaj.

Svađa je intenzivno (žučno) raspravljanje između dvije ili više osoba o određenim činjenicama ili događajima koji prelaze granice pristojnosti među ljudima pri čemu treba naglasiti da granice pristojnosti ponašanja nisu unaprijed određene pravilima, već ih određuje određena sredina.

Vika je takvo glasno izgovaranje riječi kojima se remeti mir građana.

I konačno, pod drugim načinom remećenja javnog mira dolaze ostali neprilični postupci kojima se remeti mir građana, npr. trubljenje, stvaranje buke, udaranje ili slično.

Za procjenu prekršaja može biti važno vrijeme izvršenja (npr. doba dana), posebna obilježja mjesta ili sredstava kojima se ostvaruje remećenje javnog reda i mira (npr. upotreba tehničkih sredstava).

Prekršaj iz članka 17. čini onaj tko omalovažava ili vrijeđa državna tijela odnosno službene osobe prilikom vršenja ili u vezi s vršenjem službe ili njihova zakonita naređenja.

Prekršaj se sastoji u izražavanju odnosa (govorom, gestom i sl.) kojim se ponižava ili vrijeđa državno tijelo odnosno službena osoba u obavljanju dužnosti.

Bilo bi također vrlo teško zamisliti situaciju u kojoj bi bilo moguće omalovažavanje naredbe službene osobe, a da pritom nisu ispunjeni i elementi omalovažavanja službene osobe koja je izdala naredbu.

Prilikom ocjene pitanja je li izjava omalovažavajuća, bitno je utvrditi elemente koji znače negiranje vrijednosti koje imaju državna tijela i službene osobe, a kod ocjene drugih aktivnosti kao omalovažavajućih, kriterij je namjera počinitelja da omalovažava državna tijela odnosno službene osobe. Omalovažavajuća izjava ne mora biti direktno upućena službenoj osobi, nego se može počinuti i aluzijom, dakle mora biti očito da se izjava odnosi na državno tijelo odnosno službenu osobu.

Službene osobe su ovlašteni pojedinci koji provedu akte ili mjere tijela vlasti. Radnja izvršenja može biti poduzeta kako u vrijeme radnog vremena službene osobe, tako i u vrijeme kad nije u službi ali poduzima službenu radnju.

Također, treba napomenuti da ako do vrijeđanja službene osobe dođe zbog privatnih sukoba, u tom slučaju neće se raditi o prekršaju bez obzira što se službena osoba nalazi u službi i što nosi službena obilježja.

Ukoliko se pak radi o radnji omalovažavanja glede naređenja, sama izdana naređenja moraju biti zakonita, tj. zakonita su ukoliko ih je izdalo državno tijelo ili službene osobe koje imaju ovlast za izdavanje takvih naređenja temeljem zakona ili na zakonu donesenom propisu.

Isto tako treba naglasiti da za postojanje ovog prekršaja nije bitno da je počinjen na javnom mjestu.

Ukoliko okrivljenik sprječava službenu osobu u obavljanju službene radnje silom ili prijetnjom da će uporabiti silu, u tom slučaju neće se raditi o ovom prekršaju, već o kaznenom djelu.

Prekršaj iz članka 6. čini onaj tko se na javnom mjestu ponaša na naročito drzak i nepristojan način vrijeđajući građane ili narušavajući njihov mir.

Ovaj prekršaj je kvalificirani oblik prekršaja iz članka 13. i 17., a u pojedinim slučajevima i prekršaja iz članka 14. i 21., a naročito drsko i nepristojno ponašanje je ono koje svojim intenzitetom nadilazi radnje prekršaja iz članka 13. i 17. i dr., a stupanj drskosti i nepristojnosti ocjenjuje se prema shvaćanju javnog mnijenja, a značaju ulogu u ocjeni ponašanja ima način izvršenja radnje, prisutnost osoba prilikom izvršenja radnje, odnos s osobom prema kojoj je radnja izvršena i dr.

Potrebno je naglasiti da kvalifikatorna okolnost tj. naročito drsko i nepristojno ponašanje, mora biti sastavni dio činjeničnog opisa djela, a isto tako potrebno je i valjano u odluci obrazložiti u čemu se sastoje kvalifikatorna obilježja tog prekršaja odnosno naročita drskost i nepristojnost, koje to djelo onda čini težim od osnovnog djela iz članka 13., 17. i dr. Zakona.

Člankom 30. propisano je da će se kazniti onaj tko bez nadzora i neoprezno drži životinje koje mogu povrijediti ili ugroziti građane ili tko na javnom mjestu zlostavlja životinje ili na drugi način loše s njima postupa.

Prva inkriminacija sastoji se u neopreznom držanju, tj. bez nadzora životinje koja može povrijediti ili ugroziti građane, a za postojanje prekršaja dovoljno je utvrditi opasnost koja je posljedica neopreznosti odnosno propuštanja nadzora držatelja.

Druga inkriminacija u ovom članku obuhvaća zlostavljanje ili loše postupanje sa životinjom na javnom mjestu, pri čemu kod ocjene ponašanja potrebno je razlikovati tjelesno kažnjavanje životinja koje pomažu čovjeku a izražavaju neposluh prema zahtjevima (npr. tegleću stoku), od ponašanja koje znači izživljavanje prema životinjama.

Što se tiče kaznenih odredbi treba naglasiti da su za prekršaje iz Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira uz novčane kazne kao alternativne u određenom broju prekršaja propisane i kazne zatvora. Novčane kazne propisane na način da je propisano da će se izreći novčana kazna u protuvrijednosti domaće valute u određenom iznosu od – do DEM, slijedom čega se u takvim slučajevima, a imajući u vidu da DEM više nije platežno sredstvo, kazne trebaju izricati u kunama uz naznaku protuvrijednosti tog iznosa u DEM odnosno EUR-ima.

U svezi navedenog upozorava se na dopis Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj: Su-320/07 od 14. ožujka 2002. godine upućenog prvostupanjnim sudovima, kako postupati prilikom izricanja novčanih kazni u takvim slučajevima a imajući u vidu tumačenje Ministarstva financija i Hrvatske narodne banke od 14. ožujka 2002. godine koje glasi:

„Dana 1. siječnja 1999. godine nepovratno su fiksirani konverzijski tečajevi svih valuta zemalja Europske monetarne unije prema valuti euro. Isti predstavljaju vrijednost jednog eura izražen u nacionalnim valutama, a tako utvrđeni konverzijski tečajevi koriste se za preračunavanje nacionalnih valuta u euro i obrnuto. Tako je za odnos njemačke marke i eura utvrđen konverzijski tečaj od 1,95583. Za konverziju iznosa njemačkih maraka u euro, potrebno je iznos u njemačkim markama podijeliti s konverzijskim tečajem da bi se dobio odgovarajući iznos u euru, dakle izvršiti će se konverzija njemačke marke u euro prema

fiksnom tečaju 1 EUR = 1,95583 DEM i tako dobiveni iznos novčane kazne u eurima pretvoriti u kune po srednjem tečaju Hrvatske narodne banke za 1 EUR na dan donošenja rješenja o prekršaju.

Osnovno zakonsko načelo, nužno da bi euro mogao zaživjeti, jest načelo „lex monetae“ iz kojeg proizlazi i načelo kontinuiteta ugovora. prema njemu uvođenje eura nije utjecalo na valjanost ugovora zaključenih i izraženih u nacionalnim valutama kao i regulative općenito.

Slijedom navedenog nije potrebno donošenje izmjene propisa zbog određivanja novčanih kazni u kunskoj vrijednosti ili eventualno u euru, jer vrijedi načelo „lex monetae“ te se za preračunavanje neke IN-valute u euro, navedene u propisima ili ugovorima, koriste konverzijski tečajevi.“

2. Zakon o oružju²

Određeni problemi koji su se pojavili u primjeni navedenog Zakona odnose se na članak 92. stavak 1. točku 6. kojim je propisano da će se novčanom kaznom od 3.000,00 do 15.000,00 kuna ili kaznom zatvora do 30 dana kazniti za prekršaj fizička osoba ako nabavi streljivo bez odobrenja nadležnog tijela (članak 23. stavak 1.), a člankom 112. citiranog Zakona propisano je da se odredba članka 23. ovog Zakona odnosno kaznena odredba članka 92. stavka 1. točke 6. primjenjuje s danom prijema Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije, što znači da je nabavka streljiva bez odobrenja nadležnog tijela, kao prekršaj suspendirana do dana prijema Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije.

Naprijed navedeno dovelo je do određenog nesnalaženja u primjeni ovog Zakona kad se radi o nabavi streljiva bez odobrenja nadležnog tijela (članak 92. stavak 1. točka 6. novog Zakona o oružju) odnosno kad se radi o prekršajima koji su bili sankcionirani po ranijem Zakonu o oružju, konkretno člankom 75. stavkom 1. točkom 2. kojim je bilo propisano da te prekršaje čini onaj tko nabavi ili drži streljivo za oružje za koje ne posjeduje oružni list, a postupci u tim predmetima još su u tijeku.

Imajući u vidu navedene odredbe novog Zakona o oružju, neprijeporno je da sada nabava streljiva bez odobrenja odnosno po ranijem Zakonu o oružju, nabava i držanje streljiva bez oružnog lista, nisu prekršaji, slijedom čega ukoliko se radi o predmetima koji su započeti po ranijem Zakonu o oružju, takve postupke protiv okrivljenika treba obustaviti imajući u vidu odredbu članka 3. Zakona o prekršajima (ZOP/02) ukoliko je prekršajni postupak pokrenut za vrijeme dok je važio ZOP/02, a slučajevima kada je prekršajni postupak pokrenut poslije 1. siječnja 2008. godine, tj. nakon stupanja na snagu Prekršajnog zakona (PZ), sud bi trebao temeljem članka 181. stavka 1. točke 5. PZ uz primjenu članka 3. PZ donijeti presudu kojom se optužba odbija.

No međutim, i u jednom i u drugom slučaju prvostupanjski sud će sukladno članku 96. novog Zakona o oružju u takovim slučajevima odlučiti o streljivu imajući u vidu interese javne i opće sigurnosti s obzirom da navedeni članak propisuje da će se oružje i streljivo oduzeti i u slučaju ukoliko se prekršajni postupak okonča odlukom kojom okrivljenik nije proglašen krivim, a kako su u jednom i drugom slučaju donesene odluke kojima se okrivljenik ne proglašava krivim, prvostupanjski sud treba utvrditi postojanje ili nepostojanje razloga javne i opće sigurnosti te zavisno od utvrđenja odlučiti o oduzimanju ili neoduzimanju streljiva u tim slučajevima, odnosno postupati isto kao i kod primjene članka 78. ranijeg Zakona o oružju.

² („Narodne novine“, broj: 63/07)

3. Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima³

S obzirom na aktualnosti vezane za Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima (u daljnjem tekstu: Zakon) potrebno je ukazati na neka stajališta Visokog prekršajnog suda u svezi navedenog Zakona, te novine u svezi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima („Narodne novine“, broj: 43/09 – u daljnjem tekstu: izmjene i dopune Zakona). Tako je člankom 2. izmjena i dopuna Zakona izmijenjen članak 4. Zakona, na način da se stavkom 1. članka 4. Zakona protupravnim ponašanjem smatra:

- posjedovanje ili konzumiranje opojnih droga te posjedovanje pirotehničkih sredstava, oružja i drugih sredstava pogodnih za nanošenje ozljeda ili za stvaranje nereda i nasilja,
- pokušaj unošenja ili unošenje u športski objekt alkoholnih i drugih pića koja sadrže više od 2% alkohola, opojnih droga, pirotehničkih sredstava, oružja i drugih predmeta koji su prema prosudbi redara pogodni za nanošenje ozljeda ili za stvaranje nereda i nasilja,
- pokušaj ulaska, dolazak i boravak na prostoru športskog objekta u alkoholiziranom stanju iznad 0,8 g/kg alkohola u krvi, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka ili odbijanje podvrgavanju ispitivanja alkoholiziranosti mjernim uređajem,
- pokušaj unošenja, unošenje i isticanje transparenta, zastave ili druge stvari s tekstom, slikom, znakom ili drugim obilježjem kojima se iskazuje ili potiče mržnja ili nasilje na temelju rase, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti,
- bacanje predmeta u natjecateljski prostor ili gledateljski prostor,
- pjevanje pjesama ili dobacivanje poruka čiji sadržaj iskazuje ili potiče mržnju ili nasilje na temelju rase, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti,
- paljenje i bacanje pirotehničkih sredstava,
- paljenje ili uništavanje na drugi način navijačkih rekvizita i drugih predmeta,
- pozivanje i poticanje na tučnjavu ili na napad na druge gledatelje, redare, službene osobe organizatora natjecanja, športaše i druge sudionike u športskom natjecanju,
- poticanje i sudjelovanje u tučnjavi ili napadima na druge gledatelje, redare, službene osobe organizatora natjecanja, športaše i druge sudionike u športskom natjecanju,
- pokušaj nedopuštenog ulaska ili nedopušten ulazak u natjecateljski prostor ili u gledateljski prostor ili prostor koji je namijenjen sucima ili drugim osobama koje sudjeluju u športskom natjecanju,
- boravak i zadržavanje na mjestu u gledateljskom prostoru za koje se ne posjeduje ulaznica ili odgovarajuća isprava izdana od strane organizatora,
- oštećenje ili uništavanje dijelova športskog objekta, prijevoznih sredstva i druge imovine.

Također treba napomenuti da je u izmijenjenom članku 4. stavku 2. Zakona kao novina propisano da kada je neko od protupravnih ponašanja iz stavka 1. tog članka ostvareno uz maskiranje lica radi prikrivanja identiteta, takvo maskiranje također se smatra protupravnim ponašanjem (kažnjivo po izmijenjenom članku 39. stavku 1. točki 6. Zakona – članak 21. izmjena i dopuna Zakona).

Sama protupravna ponašanja mogu biti ostvarena tijekom čitavog razdoblja od polaska putovanja, trajanja natjecanja do povratka sa športskog natjecanja (izmijenjeni članak 4. stavak 3. Zakona).

Posebno se upozorava se na članak 11. i članak 12. izmjena i dopuna Zakona kojima je izmijenjen članak 32. Zakona te iza članka 32. dodan članak 32.a, a koji se odnose na mogućnost izricanja zaštitnih mjera i mjera opreza od strane prekršajnih sudova, a primjena zaštitnih mjera regulirana je drugačije nego je to bilo regulirano prije izmjena i dopuna Zakona.

³ („Narodne novine“, broj: 117/03, 71/06 i 43/09)

Naime, izmijenjenim člankom 32. Zakona i novim člankom 32.a Zakona propisano je da prekršajni sud može počinitelju prekršaja propisanog ovim Zakonom uz novčanu kaznu i kaznu zatvora pored zaštitnih mjera i mjera opreza propisanih Prekršajnim zakonom izreći i zaštitnu mjeru:

- zabrane prisustvovanja određenim športskim natjecanjima na području Republike Hrvatske s obavezom javljanja u policijsku postaju, a osoba kojoj je izrečena ta zaštitna mjera dužna je najkasnije pola sata prije početka određenog športskog natjecanja pristupiti u nadležnu policijsku postaju prema mjestu prebivališta i javiti se dežurnom policijskom službeniku te ga izvijestiti o adresi na kojoj će se nalaziti za vrijeme trajanja određenog športskog natjecanja kao i za vrijeme do isteka dva sata nakon završetka tog natjecanja.

- zabrane prisustvovanja određenim športskim natjecanjima na području Republike Hrvatske s obavezom boravka u policijskoj postaji, a osoba kojoj je izrečena ta zaštitna mjera dužna je najkasnije dva sata prije početka određenog športskog natjecanja pristupiti u nadležnu policijsku postaju prema mjestu prebivališta te je dužna boraviti u službenim prostorijama policije ili drugim pogodnim prostorijama do isteka dva sata nakon završetka športskog natjecanja.

- zabrane odlaska na određena športska natjecanja u inozemstvo na kojima sudjeluje hrvatska reprezentacija ili športski klubovi s obavezom javljanja u policijsku postaju, a osoba kojoj je izrečena ta zaštitna mjera dužna je najkasnije pola sata prije početka određenog športskog natjecanja pristupiti u policijsku postaju prema mjestu prebivališta i javiti se dežurnom policijskom službeniku te ga izvijestiti o adresi na kojoj se nalazi za vrijeme trajanja određenog športskog natjecanja kao i za vrijeme do isteka dva sata nakon završetka tog natjecanja.

Naprijed navedene zaštitne mjere mogu se izreći u trajanju koje ne može biti kraće od jedne godine niti duže od dvije godine, a osoba kojoj je izrečena zaštitna mjera a nije postupila na naprijed navedeni način čini poseban prekršaj (izmijenjeni članak 39.a stavak 2. Zakona – članak 22. izmjena i dopuna Zakona).

Određeni problemi u praksi pojavili su se nakon što su stupile na snagu ove izmjene i dopune Zakona budući su zaštitne mjere prije toga bile regulirane na način da su propisivale obavezu javljanja osoba kojima je bila izrečena zaštitna mjera u policijsku postaju dva sata prije početka športskog natjecanja, slijedom čega se postavilo pitanje da li okrivljenik protiv kojeg je pravomoćno okončan prekršajni postupak prije donošenja izmjena i dopuna Zakona, a kojoj je bila izrečena zaštitna mjera zabrane prisustvovanja određenim športskim natjecanjima, je dužan da se u nadležnu policijsku postaju javi najkasnije dva sata prije početka športskog natjecanja ili kako je to izmjenama i dopunama Zakona promijenjeno, najkasnije pola sata prije početka športskog natjecanja. U svezi navedenog Visoki prekršajni sud je stao na stajalište da osobe kojima je pravomoćno izrečena zaštitna mjera zabrane prisustvovanja određenim športskim natjecanjima prije stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona, trebaju se pridržavati obaveze javljanja u nadležnu policijsku postaju najkasnije dva sata prije početka športskog natjecanja, kako je to navedeno u tim pravomoćnim odlukama prekršajnih sudova, s obzirom da se u konkretnom slučaju radi samo o izvršenju već pravomoćno izrečenih zaštitnih mjera te da u tim slučajevima ne dolazi do primjene novog blažeg propisa u odnosu na njih, budući su u tim slučajevima predmeti već u fazi izvršenja.

Također, Visoki prekršajni sud zauzeo je stajalište i u svezi prekršaja iz izmijenjenog članka 39a. stavka 1. točke 5. i 6. Zakona (članak 22. izmjena i dopuna Zakona), gdje se postavilo pitanje da li se počinitelj može teretiti zbog poziva ili poticanja na tučnjavu ili napad odnosno sudjelovanje u tučnjavama ili napadima na policijske službenike tj. da li su u takvim slučajevima pod pojmom službene osobe organizatora natjecanja, imaju smatrati i policijski službenici koje je organizator sukladno članku 5. stavku 2. Zakona osigurao radi provođenja mjera sigurnosti športskog natjecanja. Zauzeto je stajalište da se u smislu članka 5. Zakona,

pod pojmom službene osobe imaju smatrati i policijsku službenici koji su osigurani od strane organizatora radi provođenja mjera sigurnosti športskog natjecanja, a vezano za počinjenje prekršaja iz izmijenjenog članka 39. stavka 1. točke 5. i 6. Zakona (članak 22. izmjena i dopuna Zakona).

Isto tako, u praksi se pojavio i problem da li zbog prekršaja iz ovog Zakona mogu biti sankcionirani i sami športaši, treneri i članovi upravljačkih tijela športskih klubova, s obzirom da isti zbog protupravnog ponašanja za vrijeme športskog natjecanja, podliježu i stegovnoj odgovornosti u okviru strukovnih organizacija. Visoki prekršajni sud je zauzeo stajalište da imajući u vidu odredbu izmijenjenog članka 29. stavka 3. Zakona (članak 10. izmjena i dopuna Zakona), nema zapreke da športaši, treneri i članovi upravljačkih tijela športskih klubova mogu biti prekršajno sankcionirani zbog prekršaja iz tog Zakona. To zašto što je navedenim člankom stavkom 3. propisano da će se aktima iz stavka 2. tog članka odrediti stegovne mjere za športaše, trenere i članove upravljačkih tijela športskih klubova koji su se za vrijeme športskog natjecanja protupravno ponašali bez obzira je li prema ovim osobama pokrenut postupak za izricanje prekršajnih i kaznenih sankcija, dakle nedvojbeno je da za protupravno ponašanje športaša, trenera i članova upravljačkih tijela športskih klubova za vrijeme športskoj natjecanja, nema zapreke za prekršajnu odnosno kaznenu odgovornost, nezavisno od njihove eventualne stegovne odgovornosti.

Također, treba istaknuti da su za prekršaje iz ovog Zakona propisane novčane kazne uz koje su za neke prekršaje alternativno propisane i kazne zatvora, s tim da su izmjenama i dopunama Zakona uglavnom pooštrene kako novčane kazne tako i kazne zatvora.

Nadzor nad provođenjem ovog Zakona obavlja ministarstvo nadležno za unutarnje poslove, a druga ministarstva u okviru svoje nadležnosti (izmijenjeni članak 40. Zakona – članak 24. izmjena i dopuna Zakona).

PRAKTIČNI PROBLEMI I DVOJBE U PRIMJENI PREKRŠAJNOG ZAKONA I DRUGIH RELEVANTNIH PROPISA KOJI SADRŽAVAJU PREKRŠAJNE ODREDBE S ASPEKTA PREKRŠAJNOG POSTUPANJA CARINSKE SLUŽBE

1. Uvod

Tradicionalno, carinska služba, vodila je prekršajne postupke iz oblasti carina od vremena kada je ustrojena kao samostalna služba. U jednom vremenu, u okviru ove službe, prekršajni postupci su vođeni i u prvom i u drugom stupnju, s tim da je postojala sudska kontrola drugostupanjskih odluka pri Upravnom sudu Republike Hrvatske, kao najvišoj sudskoj instanci kontrole upravnih akata. Ovakav ustroj predstavljao je svojevrsnu kompilaciju prekršajnog (kaznenog) i upravnog prava, što je u praksi često dovodilo do neracionalnih (trostupanjski postupak) i nesvrshodnih rješenja.

Od stupanja na snagu Zakona o prekršajima² odnosno od 01. listopada 2002. g. drugostupanjsku kontrolu prekršajnih odluka carinskih upravnih tijela vrši Visoki prekršajni sud, a time je prestala nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske koji je u upravnom sporu odlučivao po tužbama na drugostupanjske odluke Središnje komisije za carinske prekršaje pri Središnjem uredu Carinske uprave.

Carinska uprava je dio ustrojstva izvršne vlasti, ali primjenom Prekršajnog prava, na svojevrsan način, odlučuje u kaznenim stvarima, što je u pravilu ekskluzivna nadležnost neovisne sudbene vlasti. Ustavna načela o ustrojstvu državne vlasti određuju da izvršnu vlast u Republici Hrvatskoj obavlja vlada Republike Hrvatske, sa državnom upravom³, a sudbenu vlast obavljaju sudovi⁴. Ustavnu utemeljenost, iznimke; da pojedinačni akti državne uprave (prvostupanjska rješenja o prekršaju Vijeća za prekršaje Carinarnica), podliježu sudskoj kontroli nalazimo u članku 19. Ustava Republike Hrvatske; „*Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti*“⁵. Novi Prekršajni zakon, kao rijetko koji, bio je izložen širokoj ustavno-sudskoj provjeri, tako da Ustavni sud Republike Hrvatske svojim rješenjem br. U-I-4433/2007, U-I-4494/2007, U-I-4605/2007, U-I-326/2008, U-I-474/2008, U-I-1433/2008, U-I-1880/2008, U-I-2305/2008, U-I-4339/2008, U-I-5276/2008, U-I-163/2009, U-I-526/2009, U-I-805/2009, U-I-1323/2009, U-I-1424/2009, U-I-2666/2009⁶ nije prihvatio mnogobrojne prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Prekršajnog zakona.

U dijelu obavljene ustavne kontrole, koji se odnosi na članak 229. st. 1. i st. 2. Prekršajnog zakona, o podjeli načela trodiobe vlasti, Ustavni sud smatra da načelo diobe vlasti triju grana državne vlasti, ne treba doslovno i mehanički shvatiti, jer to ne proizlazi iz sadržaja i smisla čl. 4. Ustava. Takvu podjelu ne prihvaća ni pravna teorija, jer su sve tri državne vlasti „*funkcionalno isprepletene i međusobno prožete mnoštvom najrazličitijih odnosa i*

¹ Slavko Andrijević, dipl. iur., Načelnik Odjela za carinsko prekršajni postupak Carinarnice Rijeka i Predsjednik Vijeća za prekršaje Carinarnice Rijeka

² „NN“ br. 82/02, 122/02, 187/03, 127/04.

³ Članak 107. i članak 116. Ustava Republike Hrvatske, pročišćen tekst „NN“ br. 41/2001.

⁴ Članak 117. st. 1. Ustava Republike Hrvatske

⁵ Članak 19. st. 2. Ustava Republike Hrvatske

⁶ „NN“ br. 77/2009.

međuuutjecaja, s pretežitim ciljem uzajamnog nadzora“. U smislu ovakvog stava, članak 4. Ustava Republike Hrvatske, nadopunjen je stavkom 2.⁷ koji glasi: „*Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom*“. Isti stav zauzeo je Ustavni sud Republike Hrvatske i u svojim Odlukama i rješenjima br. U-I-659/1994., U-I-146/1996., U-I-228/1996., U-I-508/1996., U-I-589/1999. od 15. ožujka 2002. g.⁸

Zbog ovakvog „međuuutjecaja“ ili „uzajamnog nadzora“ sudbene i izvršne vlasti u praksi se pojavljuju česte nedoumice, kako ustrojiti i obavljati poslove sudbene vlasti u okviru tijela državne uprave. Principi na kojima obavljaju svoje poslove sudbena i izvršna vlast nisu jednaki, jer svaka od njih ima svoje specifičnosti. Zato se pojavljuju i dvojbe u primjeni prekršajnog prava kao dijela kaznenog prava u radu upravnih tijela koja vode prekršajne postupke, pa tako i Vijeća za prekršaje u carinarnicama. Upravna tijela u svom radu kao temeljni postupovni propis primjenjuju Zakon o općem upravnom postupku⁹. Ali upravna tijela koja vode prekršajni postupak Zakon o općem upravnom postupku uopće ne primjenjuju, nego primjenjuju upravo Prekršajni zakon¹⁰, što je izričito propisano člankom 187. Prekršajnog zakona; „*Tijela državne uprave stvarno nadležna za vođenje prvostupanjskog prekršajnog postupka vode postupak prema postupovnim odredbama ovoga Zakona jer se odnose na prekršajne sudove, osim ako odredbama ove glave nije nešto drukčije propisano*“.

Pored oba temeljna postupovna Zakona (Zakon o općem upravnom postupku i Prekršajni zakon) podzakonskim aktima razrađena su pravila rada i postupanja državnih tijela uprave, odnosno sudova, a to su; Uredba o uredskom poslovanju¹¹ i Uputstvo o izvršenju Uredbe o uredskom poslovanju¹², te Sudski poslovnik¹³. Vijećima za prekršaje u obavljanju svojih poslova često puta nisu primjerena pravila o radu upravnih tijela, a pravila o sudskom poslovanju ne mogu primijeniti jer nisu dio sudbene vlasti niti imaju oko sebe sudski sustav i sudsku upravu.

Zbog ovakvog specifičnog ustroja, za rad tijela državne uprave u provođenju prekršajnog postupka, primjereno bi bilo donijeti posebna pravila o njihovom unutarnjem ustrojstvu, o njihovom odnosu s ostalim dijelom upravnog tijela te i o drugim pitanjima njihovog rada.

2. Pokretanje i vođenje prekršajnog postupka

Prekršajnim zakonom¹⁴ određeno je da „*tijela državne uprave vode prekršajni postupak po službenoj dužnosti, ili na temelju optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja*“. Ovom odredbom tijela državne uprave u vođenju prekršajnog postupka su stavljena u dvojnu ulogu. Kada odlučuju temeljem optužnog prijedloga, onda su u potpuno istoj situaciji kao kada prekršajni postupak vodi prekršajni sud. U ovom postupku stranke su; ovlaštenu tužitelj i okrivljenik¹⁵. U postupku kada tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak, pokreće i vodi postupak po službenoj dužnosti, onda nema jedne od stranaka - ovlaštenog tužitelja, onda je u sasvim drugačijoj poziciji.

⁷ „NN“ br. 113/2000.

⁸ „NN“ br. 31/2000.

⁹ „NN“ br. 53/91 i 103/96.

¹⁰ „NN“ br. 107.

¹¹ „NN“ br. 38/1987 i 42/1988

¹² „NN“ br. 49/1987 i 38/1988

¹³ „NN“ br. 80/97 – 146/2008

¹⁴ Članak 188.

¹⁵ Iz članka 108. st. 1. Prekršajnog zakona

U Prekršajnom zakonu, nadnaslov prije članka 188. glasi: „*Pokretanje prekršajnog postupka*“ a u njegovom tekstu, jedinom stavku 1. uopće se ne spominje riječ „pokretanje prekršajnog postupka“ nego se definira „vođenje prekršajnog postupka“. Ostaje mala dilema, da li je trebalo i u samom tekstu čl. 188. staviti i riječ „pokreću“. Svakako, u prekršajnom postupku, pokretanje prekršajnog postupka je zasebna radnja od vođenja prekršajnog postupka. Za razliku od Prekršajnog zakona, u posebnom zakonu, Zakonu o carinskoj službi¹⁶ koji je bio na snazi do 22. srpnja 2009. g. u članku 38. st. 2. određeno je da; „*Carinski prekršajni postupak pokreće se i vodi po službenoj dužnosti*“. Istu odredbu ima i novi Zakon o carinskoj službi¹⁷ koji je stupio na snagu 23. srpnja 2009. g. koji u svom članku 43. st. 2. ima istoglasnu odredbu; „*Carinski prekršajni postupak pokreće se i vodi po službenoj dužnosti*“.

Pravni standard „pokretanje i vođenje prekršajnog postupka po službenoj dužnosti“ nije normativno definiran niti razrađen niti u jednom pravnom propisu. Na teorijskoj razini, u pravnoj znanosti, postupanje po službenoj dužnosti do kraja je razjašnjeno, a vezuje se na načelo akuzatornoga i inkvizitornoga vođenja kaznenog postupka¹⁸.

U upravnom postupku „pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti“ ima svoje normativno određenje u Zakonu o općem upravnom postupku¹⁹ koji je na snazi do 31. prosinca 2009. g. u svom članku 123. i 124. koji govori kako, kada i na koji način se pokreće upravni postupak po službenoj dužnosti. I novi Zakon o općem upravnom postupku²⁰ isto tako ima normativno određenje u članku 42. - „pokretanje postupka po službenoj dužnosti“. Sve ove normativne odredbe iz upravnog postupka ne mogu se primjenjivati u prekršajnom postupku koje vodi tijelo državne uprave.

Dakle, pokretanje i vođenje prekršajnog postupka po službenoj dužnosti je pravni standard i zbog toga i postoje u praksi neke nedoumice i dvojbe; tko, kada, u kojoj formi, na koji način, u kojem vremenu pokreće prekršajni postupak; zatim kakva je pozicija tijela koje vodi prekršajni postupak (Vijeće za prekršaje), zatim kakva su prava i obveze pojedinog člana vijeća koje vodi prekršajni postupak; kako se u članu vijeća koje vodi prekršajni postupak razjedinjava „funkcija zastupanja optužbe“, a kako „funkcija suđenja“? O ovim dilemama postoji veoma malo publiciranih stručnih radova i komentara. Nešto više o ovome nalazimo u stručnim prikazima tekstova Zakona o prekršajima iz 1973. g.²¹, zatim Zakona o prekršajima iz 2002. g.²². U okviru Carinske službe, hvalevrijedan je tekst; „Inkvizitornost i akuzatornost u kontekstu pokretanja i vođenja carinsko-prekršajnog postupka“²³, objavljen u Carinskom vjesniku.

Zakonom o carinskoj službi, kao posebnom zakonu u smislu Prekršajnog zakona, određeno je da carinski prekršajni postupak u prvom stupnju vodi Vijeće za prekršaje nadležne carinarnice²⁴, i da Vijeće za prekršaje može ovlastiti člana Vijeća za vođenje postupka i donošenje odluka tijekom postupka, osim donošenja odluke o prekršaju²⁵. Prekršajnim

¹⁶ „NN“ br. 67/01.

¹⁷ „NN“ br. 83/2009.

¹⁸ Bayer V.: Kazneno procesno pravo – odabrana poglavlja, knjiga I. – Uvod u teoriju kaznenog procesnog prava. Priredio Krapac D., MUP – Sektor kadrovskih, pravnih i obrazovnih poslova, Zagreb 1995.

¹⁹ „NN“ br. 53/91, 103/96.

²⁰ „NN“ br. 47/09.

²¹ Batinica M. (et al.): Komentar zakona o prekršajima. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 1996.

²² Zakon o prekršajima, sa komentarskim bilješkama, objašnjenjima i stvarnim kazalima uz članak 201., I. Josipović; Zakon o prekršajima „NN“ bb, prosinac 2002. g.

²³ Carinski vjesnik br. 7 iz kolovoza 2008. g., autor Mario Demirović, Carinska uprava – Središnji ured, Zagreb, str. 10-31.

²⁴ Članak 44. st. 1. Zakona o carinskoj službi, „NN“ br. 83/09.

²⁵ Članak 44. st. 4. Zakona o carinskoj službi, „NN“ br. 83/09.

zakonom²⁶ određeno je da u tijelu državne uprave prekršajni postupak provodi, odluku o prekršaju i druge odluke, donosi voditelj postupka pojedinac, osim ako Zakonom nije određeno da postupak provodi Vijeće. Dakle, Zakonom o carinskoj službi određeno je da postupak provodi Vijeće, kao kolektivno tijelo.

U praksi, prekršajni postupak, u ime Vijeća za prekršaje provodi redovito jedan od članova vijeća, a u carinarnicama to je ujedno i osoba koja je raspoređena na jedno od ustrojstvenih radnih mjesta; načelnik odjela – ovlaštenu carinski službenik, viši upravni savjetnik – ovlaštenu carinski službenik ili samostalni upravni referent – ovlaštenu carinski službenik. Po pravilu, svi članovi vijeća, nisu nužno i raspoređeni na naprijed navedena ustrojstvena radna mjesta. Dakle, pojedini članovi vijeća mogu biti i djelatnici koji obavljaju sasvim neke druge poslove u okviru carinske službe, a dužnost člana Vijeća za prekršaje prilikom odlučivanja obavljaju usput, jer su rješenjem Ministra financija, na prijedlog ravnatelja, određeni za tu dužnost u skladu s člankom 44. st. 2. Zakona o carinskoj službi.

Carinska uprava Republike Hrvatske, a u okviru nje i carinarnice, u svojem unutarnjem ustroju, imaju službe, ispostave, odjele i druge organizacijske jedinice sa točno podijeljenim poslovima koje obavljaju u okvirima ukupnih zadaća Carinske službe. Tako je u većini carinarnica ustrojen Odjel za carinsko prekršajni postupak kojemu je stavljeno u zadatak vođenje prekršajnog postupka u prvom stupnju. Odjelima za carinsko prekršajni postupak nije stavljeno u zadatak istraživanje i otkrivanje postojanja kaznenih i prekršajnih djela, niti provođenje inspekcijskog nadzora. Te poslove rade druge službe, pa na temelju svojih rezultata rada u kojima su došli do saznanja o postojanju prekršajnog djela podnose prijave – obavijesti o tome Vijeću za prekršaje nadležne carinarnice. U ovako koncipiranom vođenju prekršajnog postupka po službenoj dužnosti, u momentu podnošenja prijave – obavijesti o počinjenom prekršaju, na Vijeće za prekršaje preciznije, na jednog člana Vijeća za prekršaje, prelazi dužnost da službeno pokrene prekršajni postupak po službenoj dužnosti donošenjem Rješenja o provođenju prekršajnog postupka i da dalje nastavi po službenoj dužnosti voditi prekršajni postupak. Vođenje postupka po službenoj dužnosti, pretpostavlja da član Vijeća za prekršaje, na specifičan način zastupa „optužbu“; da određuje dokaze; da provodi dokaze; da dopunjuje istragu; drugim riječima, da učini sve kako bi se dokazalo postojanje prekršajnog djela. Ovdje se u određenoj mjeri, Član Vijeća posredno i logikom inkvizitornosti u carinsko-prekršajnom postupku nameću i neke zadaće iz domene istražnog postupka i iznad okvira koje član Vijeća u takvom postupku nužno mora imati. U ovoj fazi postupka, pojavljuje se niz preplitanja međusobnih dužnosti pa i nejasnoća; tko treba završiti istragu; tko treba nastaviti inspekcijski nadzor; tko treba provesti nove radnje u cilju pribavljanja potrebnih dokaza i dr.

Vijeće za prekršaje, odnosno njegov ovlaštenu član, kada je prekršajni postupak pokrenut temeljem optužnog prijedloga, sasvim je u drugoj poziciji. U ovim slučajevima Vijeće za prekršaje i njen član načelno je oslobođen obveze pokretanja prekršajnog postupka i uloge stranke tužitelja, čak štoviše mora paziti da odlukom ne prekorači sadržaj optužbe, odnosno da u potpunosti riješi sadržaj optužbe, jer će učiniti apsolutno bitnu povredu odredaba prekršajnog postupka iz članka 195. st. 1. toč. 6.²⁷, zbog čega će mu rješenje u drugostupanjskom postupku biti ukinuto.

U prekršajnom postupku koji se pokreće i vodi po službenoj dužnosti posebno je osjetljiva ona točka u kojoj Vijeće za prekršaje, odnosno njegov ovlaštenu član, odlučuje da neće pokrenuti prekršajni postupak na temelju prijave – obavijesti koju je dobio od nadležne ustrojstvene jedinice carinske uprave ili nekog drugog tijela državne uprave (policije, inspektorata itd). Ovakvom odlukom Vijeće za prekršaje, odnosno njen član, ustvari ne prihvaća mišljenje i prijedlog da je počinjeno određeno prekršajno djelo, da je počinitelj kriv,

²⁶ Članak 189. st. 1. i st. 2., „NN“ br. 107/2007.

²⁷ Prekršajni zakon, „NN“ br. 107/07.

da postoje dovoljni dokazi o tome, da treba pokrenuti prekršajni postupak i izreći propisanu sankciju. Na takvu odluku vijeća, odnosno nekog njegovog člana, nema nikakvog pravnog sredstva, pa se eventualni sukobi i neslaganja nikako ne mogu riješiti osim ponovnog uvjeravanja koje može rezultirati i sukobom na osobnoj, stručnoj ili nekoj drugoj razini, koje na kraju treba razriješiti čelnik upravnog tijela.

3. Vijeće za prekršaje

Zakonskom definicijom²⁸ određeno je da Vijeće za prekršaje vodi prekršajni postupak. Po ovom pravilu, cijelo vijeće, dakle njih troje, vodi prekršajni postupak. Voditi prekršajni postupak, svakako podrazumijeva poduzimanje svih postupovnih radnji i svako odlučivanje u postupku, do završne odluke – odluke o prekršaju. U praksi, ovako zamišljeni rad Vijeća za prekršaje, nikada nije zaživio, jer je neracionalan, skup, neprimjeren težini kažnjivih djela o kojima se vodi postupak, neprikladan je za ekonomično vođenje i ekonomično poduzimanje postupovnih radnji i iz niz drugih sasvim običnih razloga (npr. prostor). Zbog svega ovoga, i Prekršajni zakon u čl. 189. st. 2. određuje; „*da Vijeće može ovlastiti člana Vijeća za vođenje postupka i donošenje odluka tijekom postupka, osim donošenja odluke o prekršaju*“ i Zakon o carinskoj službi u članku 44. st. 4. propisuje; „*Vijeće za prekršaje može ovlastiti člana Vijeća za vođenje postupka i donošenje odluka tijekom postupka, osim donošenja odluke o prekršaju*“. Iz ovih zakonskih odredbi zaključuje se, da bi vođenje prekršajnog postupka, sve do donošenja odluke o prekršaju, povjereno odlukom Vijeća jednom njegovom članu bilo izuzetak, a ne pravilo. U praksi ovaj izuzetak je zbog svojih mnogobrojnih praktičnih argumenata postao pravilo. U svim prekršajnim spisima carinarnica nalazi se odmah iza optužnog prijedloga ili drugog akta kojim se pokreće prekršajni postupak (prekršajnog naloga ili rješenja o pokretanju prekršajnog postupka) odluka Vijeća za prekršaje kojom se ovlašćuje određeni član da može voditi prekršajni postupak u skladu s čl. 44. st. 4. Zakona o carinskoj službi²⁹, odnosno s člankom 189. st. 2. Prekršajnog zakona.³⁰

U Carinskoj službi, upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak Vijeće za prekršaje, kao kolektivno tijelo, praktično samo i isključivo donosi odluku – odlučuje o prekršaju. Vijeće za prekršaje carinarnice, donosi odluku o izdavanju prekršajnog naloga kada su za to ispunjeni uvjeti i donosi rješenje o prekršaju (obustavlja prekršajni postupak ili okrivljenika proglašava krivim)³¹. Član Vijeća, koji ustvari vodi prekršajni postupak u carinarnici, u slučaju kada je prekršajni postupak pokrenut optužnim prijedlogom, u istoj je poziciji kao sudac prekršajnog suda sve do donošenja odluke. Međutim, članu Vijeća za prekršaje, kada pokreće i vodi prekršajni postupak po službenoj dužnosti, u postupku se dodaje još mnogo dužnosti o kojima je bilo riječi; dužnost donošenja odluke o pokretanju prekršajnog postupka, svojevrsna dužnost ovlaštenog tužitelja, specifična uloga istražitelja ili inspektora, dužnost koordinacije sa drugim službama unutar Carinske službe ili van nje, radi pribavljanja dokaza ili provođenja drugih radnji, sve s ciljem da se već pokrenuti prekršajni postupak privede kraju. Član Vijeća će na Vijeću za prekršaje iznijeti cijeli spis i zajedno sa ostalim članovima Vijeća donijeti odluku o prekršaju, koju će na kraju prekršajnog postupka on objaviti³² i koju će na kraju on pismeno obrazložiti.³³

²⁸ Članak 44. Zakona o carinskoj službi, „NN“ br. 83/09.

²⁹ „NN“ br. 83/09.

³⁰ „NN“ br. 107/07.

³¹ Čl. 190. st. 1. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

³² Čl. 179. st. 2. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

³³ Čl. 185. st. 7. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

Posebno je specifična, odgovorna i delikatna uloga upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak u Carinskoj službi – Vijeću za prekršaje u jednoj od carinarnica, kada odluči da nema uvjeta za pokretanje određenog prekršajnog postupka po službenoj dužnosti. Prije svega, nije jasno tko tu odluku donosi. Iz zakonskih definicija, jasno je određeno, da Vijeće za prekršaje pokreće, vodi i odlučuje o prekršaju, a može sve te ovlasti, osim posljednje (odluke o prekršaju) povjeriti i nekome od članova Vijeća. Dakle, po tom, vidjeli smo redovito prisutnom principu, član Vijeća odlučuje o pokretanju ili nepokretanju prekršajnog postupka. Ako se prekršajni postupak pokreće, donosi se odluka o tome³⁴, ili se donosi rješenje o provođenju prekršajnog postupka³⁵. Međutim, ako tijelo ili organ uprave koji vodi prekršajni postupak (ovdje oličeno, kako smo vidjeli, u članu Vijeća za prekršaje) ipak nađe da nema uvjeta za pokretanje prekršajnog postupka ne donosi se nikakvo rješenje jer to nigdje nije propisano. Takav svoj stav – odluku, Vijeće mora obznaniti, a na koji način, u kojoj formi? Kako bližih propisa o ovoj postupovnoj točki predprekršajnog postupka nema, ustalila se praksa; da se o toj odluci upravnog tijela „u spis predmeta unosi obrazložena bilješka“³⁶, kako je to svojevremeno napisao priznati autor Komentara Zakona o prekršajima gosp. Milan Batinica sa suradnicima. U praksi, sasvim opravdano, ova „obrazložena bilješka“ nije ostala u spisu prekršajnog predmeta, jer je za stav prekršajnog tijela o sudbini svoje inicijative; prijave – obavijesti svakako bilo zainteresirano ono tijelo koje je dalo inicijativu da bi se pokrenuo prekršajni postupak. Naročito je za inicijatora prekršajnog postupka od interesa obrazloženje prekršajnog tijela; zašto se ne pokreće prekršajni postupak? Iz obrazloženja, inicijator prekršajnog postupka će uvidjeti razlog/e, zašto nema uvjeta za pokretanje prekršajnog postupka, može ispraviti greške, a može i nadopuniti svoju prijavu u skladu sa obrazloženjem, može ponovno inicirati pokretanje prekršajnog postupka sa dopunjenom – ispravljenom prijavom ili obaviješću o počinjenom prekršaju, jer za to nema nikakvih ograničenja, osim ako je već nastupila zastara.

Odluka o prekršaju, nakon završetka glavne rasprave, treba biti donesena odmah, a u složenijim predmetima može se donošenje i njena objava odgoditi za tri dana³⁷. Ovu odredbu Prekršajnog zakona Vijeće za prekršaje može provoditi samo kao da su svi predmeti složeni, jer Vijeće nije u stalnom zasjedanju, i treba se sačekati njegovo prvo zasjedanje. Redovito glavna rasprava se završava i odmah se zakazuje novi termin, u roku od tri dana, radi objave odluke o prekršaju. Ovakvo nužno „razvlačenje“ postupka ne nailazi na rado prihvaćanje okrivljenog i njegovog branitelja, pa su se Vijeća za prekršaje dosjetile jedne novine; i to da ponude strankama da se odreknu svoga prava prisustva činu javnog objavljivanja odluke o prekršaju, jer je to izričito pravo okrivljenika, ali ne i obveza, nego samo da zahtijevaju da im se odluka sa obrazloženjem dostavi u pismenoj formi.

Sve carinarnice u sastavu Carinske uprave Republike Hrvatske (uz jedan izuzetak) imaju po jedno Vijeće za prekršaje, jer s obzirom na broj prekršajnih predmeta za više Vijeća i nema potrebe. Zbog toga se pojavljuje problem kada o nekoj odluci tijekom postupka treba odlučiti drugi sudac koji nije sudjelovao u donošenju prijašnje odluke, a to za prilike upravnog tijela znači nitko od članova Vijeća za prekršaje; kao na primjer kod odlučivanja po zahtjevu za obnovu postupka³⁸. U Carinskoj upravi Republike Hrvatske, uz znanje Visokog prekršajnog suda, ovaj problem za sada se rješava na način da odluku po zahtjevu za obnovu prekršajnog postupka donosi Središnja komisija za carinske prekršaje u okviru Središnjeg

³⁴ Čl. 228. st. 1. toč. 1. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

³⁵ Čl. 157. st. 3. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

³⁶ Str. 104. komentar Zakona o prekršajima, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Batinica M, Rijeka 1996. g.

³⁷ Čl. 179. st. 1. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

³⁸ Čl. 215. st. 5. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

ureda Carinske uprave Republike Hrvatske. Ovakvo postupanje svakako je izvedeno tumačenjem Prekršajnog zakona, a što je i sudska praksa prihvatila.

Novim Prekršajnim zakonom nije predviđena mogućnost da se iz razloga ekonomičnosti vođenja prekršajnog postupka ustupi prekršajni predmet prekršajnom sudu odnosno upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak, prema mjestu gdje okrivljenik boravi ili ima prebivalište. Mjesna nadležnost je primarna i na nju sud mora paziti, a nakon započinjanja postupka sud se ne može proglasiti mjesno nenadležnim, niti stranke mogu izricati prigovor mjesne nenadležnosti³⁹. Međutim, u članku 171. (ispitivanje okrivljenika) st. 9. Prekršajnog zakona propisano je da; „*ako okrivljenik ne boravi i nema prebivalište na području suda koje vodi prekršajni postupak, može ga se ispitati zamolbenim putem pred sudom gdje boravi ili ima prebivalište*“. Ova mogućnost, u nedostatku mogućnosti ustupa, u prekršajnom postupku obilato se koristi. Međutim, postavlja se pitanje ostvarenja okrivljenikovih prava koje ima na glavnoj raspravi, a naročito da predlaže nove dokaze, da se osvrne na navode optužbe, te na završnu riječ. Ovo pitanje će se izbjeći na taj način da se okrivljeni ponovno pozove na ročište za glavnu raspravu, na koje se može, ali se ne mora odazvati.

4. Žurni postupak i prekršajni nalog

Percepcija javnosti o prekršajno-pravnom sustavu, kao nefunkcionalnom i neefikasnom⁴⁰ sa primjenom novog Prekršajnog zakonom trebala je biti promijenjena jer je ključni cilj njegovog donošenja bilo podizanje efikasnosti postupka i smanjenje broja zastara.

U upravnim tijelima koje vode prekršajni postupak, ovaj postavljeni cilj novog Prekršajnog zakona, pretežito se može postići kroz vođenje prekršajnog postupka po pravilima žurnog postupka⁴¹ i izdavanjem Prekršajnog naloga u skladu s propisanim uvjetima.

Odmah se treba ukazati na neprihvatljivo stajalište da su ove dvije vrste posebnog postupka reguliranog Prekršajnim zakonom, takozvano vođenje postupka na brzinu ili „vođenje prekršajnog postupka na vrat na nos“. Upravo suprotno, vođenju prekršajnog postupka, kao žurnog, ili izdavanje Prekršajnog naloga, kada su zato ispunjeni uvjeti, jeste svojevrsno ubrzanje prekršajnog postupka, ali to nikako ne znači da se u ovim postupcima može „olabaviti“ neki od propisanih uvjeta.

Kod žurnog postupka, koji se vodi kod Vijeća za prekršaje u carinarnicama, radi se uglavnom o okrivljenicima koji nemaju stalno prebivalište ili boravak u Republici Hrvatskoj. Za napomenuti je, da upravo veliki broj carinskih prekršaja biva počinjen od strane osoba koje prelaze granicu, a među njima veliki broj su baš stranci, pa je zbog te činjenice i prisutan znatan broj žurnih postupaka pri rješavanju prekršajnih predmeta. Novi Prekršajni zakon, sa ovim posebnim postupkom, u odnosu na ranije propise, stvarno je omogućio da se prekršajni postupak protiv stranaca vodi efikasnije, a otpali su postupci u svezi s osiguranjem nazočnosti strane osobe (mjere opreza) radi vođenja i okončanja prekršajnog postupka, a i same naplate novčane kazne i izvršenja zaštitnih mjera. Efikasnim provođenjem prekršajnog postupka kao posebnog žurnog postupka, postiže se svrha efikasnosti. Primijećeno je i svojevrsno zadovoljstvo okrivljenika, jer se neizbježni prekršajni postupak završi brzo, oni zbog toga gube minimalno vrijeme, i mogu nastaviti sa svojim putovanjem. Da bi se ovaj posebni postupak i dalje što više primjenjivao, stoji velika odgovornost na tijelima koja otkrivaju počinjene prekršaje i iniciraju provođenje prekršajnog postupka da argumentirano i utemeljeno osumnjiče prekršitelja i da ga bez odgode upute Vijeću za prekršaje radi

³⁹ Čl. 102. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

⁴⁰ Iz uvodnog teksta; Novi Prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak, str. 12, I. Josipović i Marko Rašo, Prekršajni zakon, „NN“ br. D.D., Zagreb, srpanj 2008. g.

⁴¹ Čl. 221. i čl. 222. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

pokretanja i vođenja prekršajnog postupka do donošenja odgovarajuće odluke. Poznata je činjenica da se osumnjičenik za prekršaje „pomiri s time da je počinio prekršaj“ i da se ne opire provođenju prekršajnog postupka, kada su ovlaštene službenici prema njemu postupali službeno i odgovorno. U takvim slučajevima, počiniteljima carinskih prekršaja, je cilj da se prekršajni postupak provede brzo i na zakonit način. Na kraju oni ne izbjegavaju niti odugovlače platiti izrečenu novčanu kaznu i izvršiti zaštitnu mjeru ako je izrečena.

Međutim, u provođenju žurnog postupka, kao posebnog postupka predviđenog Prekršajnim zakonom, u Carinskoj službi predstavlja problem donošenje odluke o prekršaju od strane Vijeća za prekršaje, o čemu je već bilo govora. Naime, žurni postupak, u svako doba dana i noći, u radne i neradne dane, provodi jedan od članova Vijeća prema ovlasti koje mu je Vijeće već unaprijed dalo, ali odluku o prekršaju sam ne može donijeti. Što onda na kraju ostaje od žurnog postupka kada se on ne okončava odlukom, jer se mora sačekati Vijeće da o tome odluči? Vijeće se može sastajati i u vremenu trajanja žurnog postupka, ali to bi svakako bila negacija efikasnosti i smisla ovog postupka kada bi u njemu moralo pored člana vijeća biti angažirano još dva člana vijeća za prekršaje i zapisničar. Zakonom nisu predviđene nikakve skraćene verzije vijećanja i glasovanja, telefonskim putem i sl. Isto tako nije predviđena ni mogućnost da eventualno Vijeće za prekršaje, kasnije, potvrdi odluku koju je donio i priopćio jedan od članova vijeća koji vodi prekršajni postupak. U praksi, žurni postupak okončava voditelj postupka, ali se odluka donosi telefonskom konzultacijom sa ostalim članovima vijeća (ako se postupak vodi van radnog vremena). Nakon okončanog žurnog prekršajnog postupka, prvom prilikom se održi formalna sjednica te zadovolji uvjet da odluku donosi Vijeće na način i u formi propisan Prekršajnim zakonom i Zakonom o carinskoj službi, ali ipak naknadno.

Vijeća za prekršaje carinarnica, u provođenju prekršajnog postupka, veoma često koriste mogućnost izdavanje Prekršajnog naloga, u slučaju kada je ovlaštene tužitelj podnio optužni prijedlog, a i u slučajevima kada je zaprimilo Prijavu o počinjenju prekršaja⁴² (postotak u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta se kreće preko 70%). Prekršajni nalog u suštini, predstavlja svojevrsnu ponudu prekršajnog tijela koje vodi prekršajni postupak okrivljenom/ima da se prekršajni spor riješi bez provođenja redovitog prekršajnog postupka. Ova ponuda mora biti potkrijepljena izuzetno čvrstim argumentima – dokazima, da okrivljenima ne ostavlja puno šansi da bi upuštanjem u redoviti prekršajni postupak prošli povoljnije. Baš zbog te činjenice da će okrivljeni svoju poziciju dobro odvagnuti, Prekršajni nalog mora biti perfektan, inače bi izgubio svoj smisao i to bi bila jedna nepotrebna postupovna faza prekršajnog postupka.

Prekršajni nalog, kada ga izdaje upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak, dobro je primljen, i zbog činjenice, da se ustvari i s izdavanjem Prekršajnog naloga pokreće prekršajni postupak i više nije potrebno donositi rješenje o provođenju prekršajnog postupka, kada ga Vijeće za prekršaje pokreće po službenoj dužnosti⁴³. Do momenta započinjanja prekršajnog postupka, tj. do otvaranja glavne rasprave, ili ispitivanjem okrivljenika ili izvođenjem drugog dokaza u postupku bez glavne rasprave⁴⁴, ostaje mogućnost da se okrivljenik može odreći prava na podnošenje prigovora na Prekršajni nalog, a od pravodobno podnijetog prigovora može odustati⁴⁵. Pitanje pokretanja i vođenja prekršajnog postupka iz članka 83. i 157. Prekršajnog zakona, bilo je predmet ustavno-sudske ocjene, o čemu je Ustavni sud donio svoje rješenje⁴⁶ u kome je potvrdio ustavnost navedenih odredbi uz obrazloženje da se u skladu s posebnostima prekršajnog postupka, kao trenutak započinjanja postupka, utvrđuje s

⁴² Čl. 231. st. 1. toč. 1. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

⁴³ Čl. 157. st. 3. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07

⁴⁴ Čl. 157. st. 2. toč. 1. i 2. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

⁴⁵ Čl. 235. st. 2. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

⁴⁶ „NN“ br. 77/2009.

momentom otvaranja glavne rasprave, odnosno ispitivanjem okrivljenika ili izvođenjem drugog dokaza, i da je iskustveno uočeno, da mnogi podnositelji prigovora protiv Prekršajnog naloga, svoju izjavu o odustajanju od podnesenog prigovora, daju tek kada dođu na sud ili drugo tijelo prekršajnog postupka.

5. Privremeno zadržavanje predmeta prekršaja, predmeta kao dokaza u prekršajnom postupku i izricanje zaštitne mjere oduzimanja predmeta

Prekršajnim zakonom, predviđeno je da se, prije pokretanja prekršajnog postupka, mogu „osigurati predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica“⁴⁷ i da ovlaštene osobe, tijela državne uprave, ako postoji opasnost od odgode, mogu privremeno oduzeti predmete⁴⁸. Osiguranje predmeta koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica, predviđeni su u postupovnoj radnji – izvidi prekršaja i prikupljanje dokaza u provođenju nadzora, a privremeno oduzimanje predmeta u postupovnoj radnji hitno izvođenje dokaza. Dakle, u ovim slučajevima, Prekršajni zakon predviđa mogućnost da tijela državne uprave, kada postupaju u okviru svoje nadležnosti, privremeno zadrže razne predmete – robu. Međutim, ovo zadržavanje predmeta odnosno robe, ne mora značiti i da služi u svrhu izricanja zaštitne mjere oduzimanja predmeta iz čl. 57. Prekršajnog zakona. Zbog ovako posloženih radnji u predprekršajnom postupku u svezi s predmetima – robom, te u prekršajnom postupku, kada su stvoreni uvjeti za izricanje zaštitne mjere oduzimanja predmeta, može doći i dolazi, do situacije da se predmeti koji bi se trebali oduzeti, tek trebaju biti pronađeni, ako nisu privremeno zadržani od strane tijela državne uprave u predprekršajnom postupku.

Prekršajni zakon nema odredbe o postupanju s oduzetim predmetima koje je u članku 185. imao raniji Zakon o prekršajima⁴⁹, a koji je razrađivao osnove za privremeno oduzimanje predmeta, postupak privremenog oduzimanja, dostave tih predmeta prekršajnim tijelima, način čuvanje i prodaju, te vraćanje tih predmeta, ako se ne pokrene prekršajni postupak. Kako u novom zakonu tih odredbi nema, pojavljuju se razne situacije, kao npr. oduzeti su predmeti i čuvaju se kod policije, a prekršajni postupak nije pokrenut, niti po službenoj dužnosti niti podnošenjem optužnog prijedloga. Zatim, zadržana je roba koja je predmet prekršaja za koji je kao sankcija pored novčane kazne predviđeno i obvezatno izricanje zaštitne mjere oduzimanja robe. Roba se čuva u skladištu carinarnice jer je riječ o stranoj robi. Roba ima određeni rok uporabe, a prekršajni postupak nije okončan (jer se npr. predmet rješava u drugom stupnju kod Visokog prekršajnog suda). Kada se pravomoćnim rješenjem postupak obustavi, nakon proteka dužeg vremenskog perioda, npr. četiri godine, robu treba vratiti onome od koga je ona privremeno oduzeta. Međutim, za sve vrijeme čuvanja robe, prije svega nastali su određeni troškovi, zatim ta je roba izgubila svoja svojstva, npr. postala je „de-mode“, ili je izgubila na kvaliteti. U ovoj situaciji stranka često puta ne želi preuzeti takvu robu, već traži naknadu štete. Podižu se parnične tužbe protiv Republike Hrvatske i dolazi do šteta koje, u ne malom broju slučajeva, snosi država.

Kao primjer; fizička osoba počinila je prekršaj iz čl. 28. st. 6. Zakona o posebnom porezu na duhanske proizvode⁵⁰ jer je duhanske proizvode – cigarete prevozila bez dokumenata preko graničnog prijelaza, a što je u suprotnosti s člankom 17. st. 6. navedenog zakona, izrečena joj je novčana kazna u okviru zakonom propisanih iznosa, te joj je temeljem st. 2. toč. 1. članka 28. izrečena obvezna zaštitna mjera oduzimanja duhanskih proizvoda kojima je učinjen prekršaj. Navedene cigarete, koje mogu biti u ogromnim količinama (npr. jedan

⁴⁷ Čl. 158. st. 1. toč. 3. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

⁴⁸ Čl. 159. st. 1. toč. 2. i st. 2. Prekršajnog zakona, „NN“ br. 107/07.

⁴⁹ „NN“ br. 88/02-122/02, 187/03, 105/04, 127/04.

⁵⁰ „NN“ br. 51/94-152/08.

četrdeset stopni kontejner) su uskladištene u carinsko skladište i čuvaju se, a troškovi čuvanja svaki dan do uništenja rastu. Međutim, okončanje prekršajnog postupka traje, i u prvom stupnju, i u drugom stupnju. Pravomoćnost rješenja redovito nastupa bar protekom tri do četiri godine. Za sve to vrijeme, cigarete ne mogu biti izložene propisanom postupku uništenja u skladu s Pravilnikom o raspolaganju sa stranom robom oduzetom u prekršajnom ili upravnom postupku, ili ustupljenom u korist države⁵¹. Cigarete koje su predmet prekršaja, bez obzira kako on bude okončan, nikako ne mogu biti vraćene prekršitelju niti mogu biti stavljene u promet na domaće tržište, jer se one mogu pustiti samo pod posebnim uvjetima stavljanjem odgovarajućih markica Ministarstva financija. Dakle, takva roba će se oduzeti uz primjenu članka 57. Prekršajnog zakona, koji u svom st. 5. propisuje; „*Predmeti koje prema zakonu okrivljenik ili druga osoba ne može imati ili predmeti namijenjeni prometu ali se u promet mogu pustiti samo pod posebnim uvjetima (s nadzornim markicama i sl.), oduzet će se i kada postupak ne završi odlukom o prekršaju kojom se okrivljenik proglašava krivim*“. Iz navedenog primjera vidi se jedna potpuna bespotrebna i nelogična situacija u kojoj se čuva roba za koje čuvanje nastaju znatni troškovi, bez ikakve potrebe, ali ne postoji jasan pravni temelj da se ova roba može odmah staviti u postupak uništenja pod carinskim nadzorom.

U Carinskom zakonu u čl. 249.⁵² u stavku 1. propisano je da će se „*roba koja je predmet carinskog prekršaja za koji je propisano oduzimanje robe zadržati pod carinskim nadzorom do okončanja prekršajnog postupka*“. Isto tako u stavku 5. ovog članka, određeno je da će se vratiti roba onoj osobi od koje je oduzeta, ako ta roba više nije potrebna radi daljnjeg postupka. Ove odredbe Carinskog zakona daju mogućnost Vijećima za prekršaje carinarnica, da privremeno zadržanu robu, za koju se u prekršajnom postupku neće izreći zaštitna mjera oduzimanja robe, odmah vrati i te se izbjegnu troškovi čuvanja.

6. Najčešće opstrukcije i odugovlačenje postupka

Prekršajno pravni sustav, još uvijek u javnosti ima sliku, kao nefunkcionalan i neefikasan instrumentarij, koji ne ostvaruje svoj razlog postojanja. Prema istraživanjima objavljenim u predgovoru „*Novi Prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak*“⁵³, kao glavni indikatori takve slike su;

- da se neka društvena dobra ne štite na zadovoljavajući način kroz prekršajno pravni sustav;
- da se za veliki broj evidentnih prekršaja ne pokreće prekršajni postupak i da je velik broj obustava postupka;
- da se izriču premale kazne;
- da je slaba procesna disciplina stranaka;
- da se uz malo spretnosti okrivljenih i njihovih branitelja, može odugovlačiti postupak te time izbjeci prekršajna sankcija;
- da se u velikom broju predmeta postupak obustavlja;
- da veliki broj predmeta pada u zastaru i
- da se na kraju veliki broj pravomoćnih rješenja o prekršaju ne uspije izvršiti.

U navedenom istraživanju, a i u nekim drugima, statistički pokazatelji upravo daju temelj za stvaranje ovakve percepcije.

⁵¹ „NN“ br. 142/08.

⁵² „NN“ br. 78/99-92/01, 47/03, 140/05, 138/06, 60/08, 45/09.

⁵³ Str. 3-33 Ivo Josipović i Marko Rašo, Prekršajni zakon, „NN“ DD., Zagreb, srpanj 2008. g.

U novom Prekršajnom zakonu, kojemu je bio „*ključni cilj podizanje efikasnosti postupka i smanjenje broja zastara*“⁵⁴, cijeli postupak je koncipiran, a i sve postupovne radnje su usmjerene k tom cilju.

Međutim, i dalje ima dovoljno mogućnosti, da se pod krinkom korištenja prava okrivljenika na obranu, na korištenje svih dozvoljenih pravnih sredstava, očito zakonito i pravedno riješen prekršajni predmet u prvom stupnju razvlači duže vrijeme. U ovakvim odugovlačenjima postupka i beskonačnom korištenju pravnih lijekova, pravi je cilj; doći do zastare. Jedina brana ovakvom odnosu okrivljenika i njegovih branitelja u prekršajnom postupku, jeste efikasnost prvostupanjskog i drugostupanjskog prekršajnog tijela.

Mjere za osiguranje nazočnosti okrivljenika i uspješno provođenje prekršajnog postupka iz glave 17. Prekršajnog zakona, trebale su riješiti pitanje efikasnosti vođenja prekršajnog postupka. Još uvijek propisani postupak pozivanja i dovođenja okrivljenika, radi vođenja prekršajnog postupka, ne daje garanciju da će se okrivljenik i njegov branitelj zaista i odazivati i učestvovati u prekršajnom postupku. Poštanska služba, odnosno njeni dostavljači, još uvijek uredno ne vrše dostavu, kako je to propisano u člancima 145., 146. i 149. Prekršajnog zakona. Najčešće greške u postupku dostave su oni najbanalniji; nema točnog dana uručjenja pismena, nema urednog potpisa, nema pečata pošte, i sl. U ovakvim slučajevima postupak dostave se ponavlja i nekoliko puta. Nadalje, u postupku dostave odluka prekršajnih tijela, često puta se zloupotrebljava pravilo da se odluka treba dostaviti i okrivljeniku i njegovom branitelju, tako da jedan od njih uporno izbjegava, na sve načine, primiti odluku prekršajnog tijela.

Iz prakse smo svjedoci, velike nesređenosti evidencija o prebivalištima i boravištima građana u Republici Hrvatskoj, s obzirom na razne kombinacije sa drugim državljanstvima i sa drugim prebivalištima u zemlji i inozemstvu. Nadalje, velik je problem što pravne osobe, na vrijeme ne prijavljuju promjenu svojih sjedišta, tako da je dostava, objektivno veoma otežana.

Kod odgovornih osoba u pravnim osobama, imamo dosta slučajeva da su to stranci koji su dobili poslovnu vizu u Republici Hrvatskoj, ali im u Hrvatskoj nije utvrđeno prebivalište ili boravište, a do podataka o njihovom prebivalištu u inozemstvu je veoma teško doći, a i ako se dođe onda dostava treba biti izvršena diplomatskim putem, što dodatno veoma odugovlači taj proces.

7. Prva godina primjene Prekršajnog zakona u Carinskoj službi Republike Hrvatske u brojkama

U 2008. g. novi Prekršajni zakon je bio u svojoj prvoj punoj godini primjene, tako da je bilo moguće prikupiti određene podatke u Carinskoj službi Republike Hrvatske, odnosno njenim carinarnicama, a što daje određene podatke iz kojih se mogu izvući prvi zaključci. Temeljem malog istraživanja, za ovu prigodu, prezentira se sljedeći pregled.

⁵⁴ Isto, str. 15.

Tabela I: Ukupan broj prekršajnih predmeta zaprimljen u Carinskoj upravi Republike Hrvatske u 2008. godini po carinarnicama

Redni broj	Carinarnica	Broj primljenih prekršajnih predmeta u 2008. g.
1.	Zagreb	1947
2.	Split	591
3.	Rijeka	428
4.	Osijek	430
5.	Krapina	447
6.	Zadar	106
7.	Vukovar	868
8.	Virovitica	102
9.	Varaždin	705
10.	Šibenik	47
11.	Slavonski Brod	504
12.	Pula	156
13.	Ploče	207
14.	Otočac	73
15.	Koprivnica	254
16.	Karlovac	128
17.	Dubrovnik	364
Sveukupno	Carinska uprava RH	7357

Tabela II: Pregled pravomoćno riješenih prekršajnih predmeta iz 2008. g. do 30. 06. 2009. g.

Redni broj	Carinarnica	Broj riješenih predmeta	Broj neriješenih predmeta	Postotak riješenih predmeta od ukupnog broja
1.	Zagreb	1180	767	60 %
2.	Split	418	173	70 %
3.	Rijeka	367	61	85 %
4.	Osijek	287	143	66 %
5.	Krapina	267	180	59 %
6.	Zadar	74	32	69 %
7.	Vukovar	842	26	97 %
8.	Virovitica	86	16	84 %
9.	Varaždin	594	110	84 %
10.	Šibenik	20	27	42 %
11.	Slavonski Brod	316	188	62 %
12.	Pula	125	31	80 %
13.	Ploče	118	89	57 %
14.	Otočac	53	20	72 %
15.	Koprivnica	217	38	85 %
16.	Karlovac	78	50	60 %
17.	Dubrovnik	263	101	72 %
Sveukupno		5305	2052	72 %

Tabela III: Pregled prekršajnih predmeta s obzirom na način pokretanja prekršajnog postupka

Redni broj	Carinarnica	Temeljem optužnog prijedloga	Po službenoj dužnosti
1.	Zagreb	84	1863
2.	Split	4	587
3.	Rijeka	7	421
4.	Osijek	42	388
5.	Krapina	9	438
6.	Zadar	5	101
7.	Vukovar	4	864
8.	Virovitica	25	77
9.	Varaždin	10	695
10.	Šibenik	0	47
11.	Slavonski Brod	199	305
12.	Pula	2	154
13.	Ploče	0	207
14.	Otočac	1	72
15.	Koprivnica	17	237
16.	Karlovac	14	114
17.	Dubrovnik	0	364
Sveukupno		423	6934

Napomena: Gledajući ukupan broj prekršajnih predmeta od 7357, u Carinskoj upravi tijekom 2008. g., prekršajni postupci su pokretani i vođeni uglavnom „po službenoj dužnosti“ odnosno gledano u postotku 94%.

Tabela IV: Pregled prekršajnih predmeta s obzirom na način završetka prekršajnog postupka

Redni broj	Carinarnica	Donošenjem prekršajnog naloga	Postotak u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta	Donošenjem Rješenja o prekršaju	Postotak u ukupan broj riješenih predmeta
1.	Zagreb	741	62 %	316	26 %
2.	Split	182	43 %	236	56 %
3.	Rijeka	251	68 %	104	28%
4.	Osijek	196	68 %	53	18 %
5.	Krapina	182	68 %	53	19 %
6.	Zadar	56	75 %	18	24 %
7.	Vukovar	678	80 %	164	19 %
8.	Virovitica	80	93 %	6	6 %
9.	Varaždin	482	81 %	112	18 %
10.	Šibenik	16	80 %	4	20 %
11.	Sl. Brod	292	92 %	24	7 %
12.	Pula	88	70 %	37	29 %
13.	Ploče	60	50%	58	49 %
14.	Otočac	36	67 %	17	32 %

15.	Koprivnica	4	1 %	213	98 %
16.	Karlovac	29	37 %	32	41 %
17.	Dubrovnik	242	92 %	21	7 %
Sveukupno		3615	68 %	1633	30%

Tabela V: Pregled prekršajnih predmeta s obzirom na propise kojima je propisan prekršaj

Red.broj	Carinarnica	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
1.	Zagreb	1419	8	0	0	0	1	1	0	0	111	382	3
2.	Split	268	6	0	0	0	3	1	0	2	74	231	6
3.	Rijeka	323	3	0	0	0	0	10	0	1	1	87	3
4.	Osijek	186	2	2	0	0	0	0	0	0	54	185	1
5.	Krapina	329	2	0	0	0	0	0	1	0	3	112	0
6.	Zadar	68	0	0	0	4	0	3	0	4	2	25	0
7.	Vukovar	434	2	2	0	0	2	1	0	0	43	384	0
8.	Virovitica	27	2	0	0	0	0	0	0	0	3	70	0
9.	Varaždin	522	4	0	0	0	2	0	0	0	7	168	2
10.	Šibenik	34	0	0	0	0	0	0	0	1	4	8	0
11.	Sl. Brod	156	0	0	0	0	1	0	0	2	18	327	0
12.	Pula	109	2	2	0	0	0	19	0	0	3	19	2
13.	Ploče	156	1	0	0	0	0	0	0	9	1	40	0
14.	Otočac	45	0	0	0	0	0	0	0	0	2	26	0
15.	Koprivnica	76	3	0	0	0	0	0	1	0	3	171	0
16.	Karlovac	98	0	0	0	0	0	0	0	0	4	26	0
17.	Dubrovnik	295	2	0	0	2	0	5	0	11	0	44	5
Sveukupno		4545	37	6	0	6	9	40	2	30	333	2305	22

Legenda:

- A – po Carinskom zakonu
- B – po Zakonu o carinskoj službi
- C – po Zakonu o trgovini
- D – po Zakonu o uvjetima za obavljanje poslova zastupanja u carinskom postupku
- E – po Zakonu o posebnim porezima na osobne automobile, ostala motorna vozila i zrakoplove
- F – po Zakonu o posebnom porezu na kavu
- G – po Zakonu o posebnom porezu na bezalkoholna pića
- H – po Zakonu o posebnom porezu na pivo
- I – po Zakonu o posebnom porezu na alkohol
- J – po Zakonu o posebnom porezu na duhanske proizvode
- K – po Zakonu o posebnom porezu na naftne derivate
- L – po Zakonu o posebnom porezu na luksuzne proizvode

Napomena: Gledajući sveukupne podatke s obzirom na prekršajne predmete kojima su propisani prekršaji iz nadležnosti Carinske uprave u postotcima imamo sljedeće stanje prekršajnih predmeta:

- a) po Carinskom zakonu: 61 %
- b) po Zakonu o carinskoj službi: 0,5 %
- c) po Zakonu o trgovini: 0,08 %

- d) po Zakonu o uvjetima za obavljanje poslova zastupanja u carinskom postupku: 0,0 %
- e) po Zakonu o posebnim porezima na osobne automobile, ostala motorna vozila i zrakoplove: 0,08 %
- f) po Zakonu o posebnom porezu na kavu: 0,12 %
- g) po Zakonu o posebnom porezu na bezalkoholna pića: 0,54 %
- h) po Zakonu o posebnom porezu na pivo: 0,02 %
- i) po Zakonu o posebnom porezu na alkohol: 0,40 %
- j) po Zakonu o posebnom porezu na duhanske proizvode: 4,52 %
- k) po Zakonu o posebnom porezu na naftne derivate: 31,3 %
- l) po Zakonu o posebnom porezu na luksuzne proizvode: 0,29 %

8. Zaključci

U prvoj godini primjene, novi Prekršajni zakon kod vođenja prekršajnih postupaka u prvom stupnju, pred Vijećima za prekršaje u carinarnicama Carinske uprave Republike Hrvatske, odmah je dao, po našem sudu, željeni rezultat u pogledu postizanja ključnog cilja - podizanja efikasnosti postupka i smanjenja broja zastara. Sama činjenica, da je u tijeku godinu i pol dana, okončano 68% predmeta iz 2008. g., izdavanjem Prekršajnog naloga, govori sama za sebe, da je taj institut pravo rješenje. Nadalje, nadovezujući se na podatke o broju riješenih predmeta izdavanjem prekršajnog naloga, stoji jako dobar postotak ukupno riješenih predmeta od 72%.

Za strukturu prekršajnih predmeta s obzirom na način pokretanja prekršajnog postupka, za Carinsku službu kao upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak, su relevantni podaci o tome kako se taj prekršajni postupak pokreće; po službenoj dužnosti ili temeljem optužnog prijedloga. Podaci govore, da se prekršajni postupci pred Vijećima za prekršaje carinarnica uglavnom pokreću „po službenoj dužnosti“, čak 94% od ukupnog broja svih predmeta.

Analizirajući podatke iz 2008. g. o tome, o kojim prekršajima se odlučivalo, s obzirom na propise kojima su ustanovljeni, i dalje ostaje činjenica, da su Vijeća za prekršaje carinarnica, uglavnom odlučivala o prekršajima propisanim Carinskim zakonom, gledano u postotcima – 61%. Zatim po Zakonu o posebnom porezu na naftne derivate – 31,3%, zatim po Zakonu o posebnom porezu na duhanske poreze – 4,2%. Prekršaji propisani drugim zakonima, za koje odlučivanje su nadležna Vijeća za prekršaje carinarnica, pojavljivala su se u odnosu na naprijed spomenute u manjem broju.

Statistički podaci mogu dati i druge zaključke, a naročito one oko obima ovih poslova u pojedinim carinarnicama, a nadalje se mogu koristiti za eventualne promjene, racionalizacije ili druge potrebe kod analiza rada Carinske službe u ovom dijelu poslova.

Bilo je dosta riječi o Vijeću za prekršaje – tijelu koje vodi prekršajni postupak i donosi odluku o prekršaju. Postojeće rješenje, u Zakonu o carinskoj službi, koji je nedavno stupio na snagu, i dalje zadržava već ranije koncipirano rješenje. Postoje razlozi zbog čega se i dalje ostalo kod koncepcije da prekršajni postupak vodi kolektivno tijelo, a vjerojatno leže u nedostatku potrebnog kadra sa pravnim obrazovanjem i položenim pravosudnim ispitom u svim ustrojstvenim jedinicama Carinske uprave. Poznavajući stanje na terenu, ipak se, u odnosu na ranije vrijeme, danas može reći da uglavnom postoji dovoljan broj djelatnika koji ispunjavaju ili bi mogli ispuniti tražene uvjete da vode samostalno prekršajni postupak kao pojedinac – voditelj prekršajnog postupka. Takav koncept bi sigurno dao i bolje rezultate, a izbjeglo bi se sve ono što otežava provođenje efikasnog prekršajnog postupka zbog koncepta kolektivnog odlučivanja.

U okviru Ministarstva financija, pored Carinske uprave, prekršajne postupke kao upravno tijelo vode i Financijski inspektorat i Porezna uprava. Općim poreznim zakonom⁵⁵ u članku 206. st. 2. određeno je da prekršajni postupak u prvom stupnju vodi i rješenje o prekršaju donosi ovlaštenu službenik nadležnog poreznog tijela. Dakle, u Poreznoj upravi ne postoji Vijeće za prekršaje kao prvostupanjsko prekršajno tijelo.

Zakonom o Financijskom inspektoratu Republike Hrvatske⁵⁶ određeno je da prvostupanjski prekršajni postupak provodi Vijeće za prekršajni postupak u sastavu od tri člana. Međutim, u članku 28. navedenog zakona, propisano je da se prekršajni postupak vodi isključivo na temelju podnesenoga optužnog prijedloga, dakle, ne pokreće se prekršajni postupak po službenoj dužnosti. Nadalje, ovim zakonom, određeno je da članovi Vijeća, dok rade u Vijeću za prekršaje, ne mogu raditi na poslovima inspekcijiskog nadzora, a isto tako član Vijeća ne može biti ovlaštena osoba financijskog inspektorata koja je sudjelovala u nadzoru poslovanja okrivljenika u prekršajnom postupku.

Iz kratkog pregleda, odredbi Zakona koji reguliraju provedbu prekršajnog postupka upravnih tijela u okviru Ministarstva financija, uočava se značajna razlika.

Gledajući formalne uvjete, koji su sada propisani u Sistematizaciji radnih mjesta u Carinskoj upravi, kao stručni uvjeti i dodatna znanja onih djelatnika koji u stvari vode prekršajne postupke, kao članovi Vijeća za prekršaje su; završen integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij pravne struke sa četiri, odnosno jednom godinom, radnog iskustva na odgovarajućim poslovima i sa položenim državnim stručnim ispitom, ali se ne traži uvjet položenog pravosudnog ispita. Dakle, za uvjete za raspored na radna mjesta nema uvjeta položenog pravosudnog ispita, a kada bi se vođenje prekršajnog postupka propisalo da ih vodi voditelj postupka – pojedinac, taj uvjet pravosudnog ispita bi bio neophodan. U sadašnjoj situaciji, po Prekršajnom zakonu i po Zakonu o carinskoj službi pravosudni ispit mora imati samo Predsjednik Vijeća za prekršaje. U takvim uvjetima, uglavnom netko od raspoređenih djelatnika u Odjelima za carinske prekršaje ima takav ispit i on biva Rješenjem Ministra financija određen za Predsjednika Vijeća.

Dalje, trebala bi biti osigurana neovisnost članova Vijeća za prekršaje pri odlučivanju, tako da su oni vezani Ustavom i zakonom te međunarodnim ugovorima koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske. Postojeći način rasporeda na radno mjesto i imenovanja u Vijeće za prekršaje ostavlja mogućnost da se naruši ova neovisnost. Ne postoje niti drugi uvjeti, koji bi osigurali njihovu neovisnost, kako njihovu vanjsku neovisnost tako i unutarnju neovisnost. Kako članovi Vijeća nisu suci, na njih se ne primjenjuju odredbe Kodeksa sudačke etike, a kako su državni službenici na njih se odnosi zakonodavstvo i kodeksi za državne službenike i namještenike.

Uspostavljenom sudskom kontrolom nad odlukama koje se donose u prvostupanjskom prekršajnom postupku, u sustavu pravnih lijekova, koju provodi Visoki prekršajni sud, ustvari je uspostavljena i svojevrsna hijerarhija da dio upravne vlasti nadgleda, kontrolira i usmjerava svojim odlukama, dio sudbene vlasti – Visoki prekršajni sud. Nepobitna je činjenica, da Vijeća za prekršaje u carinarnicama primjenjuju kazneno pravo, da su samim tim dio državne vlasti kojoj su za rad osnovni propisi iz kaznenog prava. Njihova znanja i sposobnosti moraju se razvijati u tom pravcu; da znaju propise kaznenog prava, da znaju primjenjivati procesne propise kaznenog prava; da se u tim oblastima neprestano usavršavaju i dopunjuju svoja znanja i sposobnosti. Zato se smatra, da edukacija postojećeg i budućeg kadra, koji će obavljati ove poslove u Carinskoj upravi treba biti stalna, a da je najpogodnije mjesto za to Pravosudna akademija u okviru Ministarstva pravosuđa. U programu koje ima i koje će ubuduće imati Pravosudna akademija, mora se naći vremena i mjesta i za djelatnike upravnih tijela koja vode prekršajni postupak za njihovu temeljnu i permanentnu edukaciju.

⁵⁵ „NN“ br. 147/08.

⁵⁶ „NN“ br. 85/2008.

UTVRĐIVANJE ODGOVORNOSTI ODGOVORNE OSOBE U PRAVNOJ OSOBI KOD PREKRŠAJA IZ NADLEŽNOSTI FINACIJSKOG INSPЕКТОРАТА РЕПУБЛИКЕ HRVATSKE

1. Uvod

Odgovornost odgovorne osobe u pravnoj osobi važno je pitanje u prekršajnom postupku. Prije upuštanja u meritum stvari potrebno je utvrditi odgovornost odgovorne osobe kojoj se optužnim prijedlogom stavlja na teret počinjenje prekršaja. Pri tome treba voditi računa o nastupanju relativne zastare pokretanja prekršajnog postupka kako bi se optužni prijedlog mogao izmijeniti ili dopuniti u pogledu odgovorne osobe, a posebno obzirom na činjenicu da u praksi prekršajnog prava prevlada stav da nema odgovornosti pravne osobe bez odgovornosti odgovorne osobe.

Radi boljeg razumijevanja organizacije rada i strukture prekršaja, a naročito stoga što je ustrojstvo Financijskog inspektorata u odnosu na bivši Devizni inspektorat trebalo prilagoditi novim zahtjevima i potrebama nastalim stupanjem na snagu Zakona o Financijskom inspektoratu Republike Hrvatske 29.7.2008., te Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma 1.1.2009., u tekstu se ukratko opisuje ustrojstvo i nadležnost Financijskog inspektorata. Nadalje, opisane su zakonske odredbe koje propisuju odgovornost i kažnjavanje odgovorne osobe u pravnoj osobi prema Prekršajnom zakonu, a u najvećem dijelu tekst se bavi odgovornošću odgovorne osobe prema Zakonu o deviznom poslovanju. Posebno su obrađena pitanja vezana za propisane uvjete pod kojima odgovorna osoba može biti i predstavnik pravne osobe, te pitanje je li odgovornost odgovorne osobe uvjet za odgovornost pravne osobe.

2. Ustrojstvo i nadležnost Financijskog inspektorata Republike Hrvatske

Financijski inspektorat je ustrojstvena jedinica u sastavu Ministarstva financija Republike Hrvatske koja nadzire primjenu propisa u području sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma, deviznog poslovanja, mjenjačkog poslovanja i pružanja usluga platnog prometa i prijenosa novca, i to na temelju Zakona o Financijskom inspektoratu, Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, Zakona o deviznom poslovanju, Zakona o platnom prometu u zemlji i propisima donesenim na temelju navedenih Zakona.

Osim nadzora, Financijski inspektorat ima dva odjela za prekršajni postupak koji vode prekršajne postupke u prvom stupnju iz nadležnosti Financijskog inspektorata. Odjel za prekršajni postupak I vodi prekršajne postupke u prvom stupnju temeljem optužnih prijedloga iz područja sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma te mjenjačkog poslovanja, a Odjel za prekršajni postupak II, temeljem optužnih prijedloga iz područja deviznog poslovanja i pružanja usluga platnog prometa i prijenosa novca.¹

* Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Financijski inspektorat

¹ Do stupanja na snagu Zakona o Financijskom inspektoratu, u bivšem Deviznom inspektoratu postojao je Odjel za devizne prekršaje.

Prekršajni postupak vodi Vijeće za prekršajni postupak od 3 člana, kojim predsjedava i rukovodi predsjednik vijeća koji mora biti diplomirani pravnik s položenim pravosudnim ispitom. Vijeće može pisanim putem ovlastiti člana vijeća za vođenje prekršajnog postupka i donošenje odluka tijekom postupka, osim donošenja odluke o prekršaju. Prekršajni postupak se vodi isključivo na temelju optužnih prijedloga ovlaštenih tužitelja. O žalbama povodom rješenja o prekršaju koje donese vijeće odlučuje Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske.

Unutarnjom organizacijom Financijskog inspektorata osigurana je odvojenost funkcija u postupku. Član vijeća ne može biti ovlaštena osoba u Financijskom inspektoratu koja je sudjelovala u nadzoru poslovanja okrivljenika u prekršajnom postupku. Za vrijeme dok rade kao članovi vijeća, ovlaštene osobe Financijskog inspektorata ne mogu raditi na poslovima inspeksijskog nadzora.

Prekršajni postupci iz nadležnosti Financijskog inspektorata, vode se protiv pravnih i fizičkih osoba te odgovornih osoba u pravnim osobama najčešće zbog: plaćanja prema inozemstvu neistinitih tražbina temeljem simuliranih ugovora ili lažnih faktura; nepostupanja u skladu s nalogima za otklanjanje nezakonitosti u poslovanju ili nepostupanja u skladu sa zaključcima kojim im je naloženo dostavljanje poslovne dokumentacije tijekom inspeksijskog postupka; otvaranja računa u stranim bankama bez odobrenja Hrvatske narodne banke ili prekoračenja odobrenih iznosa za držanje sredstva na računu u inozemstvu; nedostavljanja izvješća Hrvatskoj narodnoj banci o kreditnim i drugim poslovima s inozemstvom (izvješća o inicijalnom inozemnom ulaganju, godišnja izvješća o inozemnom ulaganju) koja su potrebna Hrvatskoj narodnoj banci radi praćenja platne bilance; plaćanja uvezene robe u gotovini (u praksi najčešće automobila) bez odobrenja Hrvatske narodne banke u iznosima većim od dopuštenih te bez dokaza da je gotovina podignuta sa deviznog računa u domaćoj banci; unošenja neispravnih šifri osnova plaćanja u naloge za plaćanje u inozemstvo te davanja banci netočnih podataka o šiframa osnove naplate; nevođenja nadzornih knjiga; protiv domaćih i stranih fizičkih osoba zbog neprijavlivanja prijenosa gotovine preko graničnih prijelaza u Republici Hrvatskoj u vrijednosti propisanoj Zakonom o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma (10.000,00 EUR ili više), a bez prijave cariniku, te u nešto manjem broju slučajeva protiv domaćih fizičkih osoba zbog pokušaja iznošenja strane gotovine u vrijednosti propisanoj od Hrvatske narodne banke (3.000,00 EUR ili više), odnosno zbog pokušaja iznosa ili unosa gotovine i čekova u kunama (15.000,00 kn ili više), bez prijave cariniku i bez odobrenja Hrvatske narodne banke; protiv poslovnih banaka radi otvaranja i vođenja računa nerezidenata i deviznih računa rezidenata suprotno propisima Hrvatske narodne banke i dr.

Najteži su prekršaji iz nadležnosti Financijskog inspektorata plaćanja prema inozemstvu temeljem simuliranih ugovora i lažnih faktura² koji za posljedicu imaju umanjeње imovine trgovačkih društava i narušavanje platne bilance zemlje. Najčešći počinitelji ovog prekršaja su domaće pravne osobe sa stranim porijeklom kapitala koje sklapajući simulirani ugovor o upravljanju i pružanju savjetodavnih usluga nezakonito izvlače dobit domaćeg društva prije oporezivanja. Osim navedenog, domaće pravne osobe plaćaju fiktivne fakture u korist *off shore* društava čiji su stvarni vlasnici okrivljene ili s njima povezane osobe. Najčešći počinitelji ovih prekršaja su članovi uprava, direktori, članovi nadzornih odbora ili osnivači (stvarni ili prikriveni) okrivljenih pravnih osoba, a njihovim počinjenjem često se ostvaruje i obilježje nekog od kaznenih djela iz područja gospodarstva.

Kod prekršaja vezanih za neprijavljene prijenose gotovine preko granice najčešće se radi o pripadnicima sive ekonomije, osobama koje se bave nedopuštenom trgovinom, a ima slučajeva

² Za ovu vrstu prekršaja zapriječene su visoke novčane kazne, pravnoj osobi u rasponu od 70.000,00 kn do 1.000.000,00 kn, a odgovornoj osobi u pravnoj osobi od 35.000,00 kn do 100.000,00 kn.

kad su okrivljenici osobe osuđivane za kaznena djela vezana za preprodaju droge i druga kaznena djela.³

Stupanjem na snagu Zakona o Financijskom inspektoratu i Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma znatno je proširena nadležnost Financijskog inspektorata u području obavljanja poslova inspeksijskog nadzora i vođenja prekršajnih postupaka u području sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma, naročito stoga što navedeni Zakon propisuje brojne mjere, radnje i postupke za sprječavanje i otkrivanje pranja novca i financiranje terorizma obveznicima Zakona. Budući je Zakon stupio na snagu 1.1.2009., veći priljev optužnih prijedloga za prekršaje utvrđene nadzorom obveznika primjene ovog Zakona, se očekuje u budućnosti.

Kad je riječ o prekršajnim postupcima vezanim za pružanje usluga platnog prometa, prekršaji iz područja platnog prometa s inozemstvom su i do sada bili u nadležnosti Financijskog inspektorata, a stupanjem na snagu Zakona o Financijskom inspektoratu Republike Hrvatske 29.7.2008. nadležnost za vođenje prekršajnih postupaka vezanih za pružanje usluga platnog prometa u zemlji prenesena je s prekršajnih sudova na Financijski inspektorat. Slijedom navedenog, u Financijskom inspektoratu zaprimljen je veliki broj optužnih prijedloga Porezne uprave, te je nekolicina predmeta delegirana od prekršajnih sudova. U ovom području očekuje se donošenje novog jedinstvenog zakona koji bi regulirao pružanje usluga u platnom prometu, a koji bi trebao obuhvatiti platni promet u zemlji i platni promet s inozemstvom.

3. Odgovornost odgovorne osobe u pravnoj osobi prema Prekršajnom zakonu

Propisujući temelje odgovornosti pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi odredba članka 60. stavak 1. Prekršajnog zakona određuje da su pravna osoba i njezina odgovorna osoba prekršajno odgovorni za skrivljene povrede propisa o prekršaju, da se za prekršaj može propisati prekršajna odgovornost samo pravne osobe (stavak 2.) te da će sud 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 (stavak 3.). Iako na ovaj način Zakon jasno propisuje da je moguće proglasiti krivom i kazniti samo pravnu osobu bez da se za isti prekršaj proglasi krivom i odgovorna osoba u pravnoj osobi, bilo da njezina odgovornost posebnim zakonom nije propisana, bilo da su postojale zapreke za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe, ove se odredbe u praksi nisu primjenjivale, o čemu će biti riječi u daljnjem dijelu teksta pod naslovom „Utvrđena odgovornost odgovorne osobe u pravnoj osobi kao uvjet za odgovornost pravne osobe“.

³ U strukturi prekršaja radi kojih su vođeni postupci u Financijskom inspektoratu u 2007. i 2008. godini, najveći dio izrečenih novčanih kazni odnosi se na plaćanje prema inozemstvu neistinitih tražbina temeljem simuliranih ugovora ili lažnih faktura, dok se najveći dio izrečenih zaštitnih mjera odnosi na prekršaje domaćih i stranih fizičkih osoba vezane za prijenose gotovine u inozemstvo bez prijave cariniku u vrijednosti propisanoj Zakonom o sprječavanju pranja novca.

GODINA	BROJ RIJEŠENIH PREDMETA	IZREČENE KAZNE I TROŠKOVI	NAPLAĆENE KAZNE I TROŠKOVI	IZREČENE ZAŠTITNE MJERE ODUZIMANJA PREDMETA PREKRŠAJA	IZREČENO VRAĆANJE PREDMETA PREKRŠAJA
2007	345	18.768.907,00 KN	5.643.996,87 KN	346.367,95 EUR	388.552,77 EUR
2008	372	26.611.385,00 KN	4.005.510,99 KN	281.099,73 EUR	387.094,42 EUR
UKUPNO	717	45.380.292,00 KN	9.649.507,86 KN	627.467,68 EUR	775.647,19 EUR

Određujući odgovornu osobu u članku 61. Prekršajnog zakona zakonodavac propisuje u stavku 1. navedenog članka da je odgovorna osoba fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je povjereno obavljanje određenih poslova iz područja djelovanja pravne osobe. I Zakon o prekršajima je u članku 55. stavak 1. na isti način regulirao odgovornost odgovorne osobe propisujući odgovornom osobom u pravnoj osobi osobu kojoj je povjeren određeni krug poslova u pravnoj osobi, te drugu osobu koja je ovlaštena postupati u ime pravne osobe. U komentaru navedenog članka Ivo Josipović navodi da se na ovaj način „široko definira odgovornu osobu uvažavajući i normativno i faktično stanje u pogledu kruga poslova koji su nekome povjereni, te da se na ovaj način otklanja mogućnost da namjerno ili nenamjerno nepreciznim ili fingiranim odredbama o distribuciji poslova i ovlasti dođe do situacije u kojoj je otežano ili potpuno onemogućeno utvrditi odgovornu osobu“.⁴ To bi značilo da se u prekršajnom postupku kao odgovorna osoba u pravnoj osobi, cijeneći faktično stanje, okrivljuje ona u čijem djelokrugu posla je utvrđen prekršaj, ili cijeneći normativno stanje, ona osoba koja vodi poslove pravne osobe, a vodstvo pravne osobe bi bili članovi uprave. Budući iz članka 61. stavak 1. Prekršajnog zakona proizlazi da nije zabranjeno kumulativno kažnjavanje odgovornih osoba u pravnoj osobi, moguće je okrivljenje i više odgovornih osoba u pravnoj osobi za isti prekršaj.

U stavku 2. članka 61. Prekršajnog zakona propisuje se da se propisom o prekršaju može odrediti koja odgovorna osoba u pravnoj osobi odgovara za određeni prekršaj. Takvu situaciju imamo u članku 60. stavak 2. i članku 61. stavak 2. Zakona o deviznom poslovanju, te kod prekršaja propisanih Zakonom o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma.

Prema članku 61. stavak 3. Prekršajnog zakona, odgovorna osoba prekršajno odgovara za počinjeni prekršaj i u slučaju ako nakon počinjenja prekršaja prestane raditi u pravnoj osobi ili ako je nakon počinjenja prekršaja pravna osoba prestala postojati. U praksi, kad pravna osoba prestane postojati pripajanjem drugoj pravnoj osobi, odgovorne osobe ističu da, budući se prekršajna odgovornost ne može prenositi na drugu pravnu osobu, a da nema odgovornosti odgovorne osobe bez odgovornosti pravne osobe, nema osnova za kažnjavanje odgovorne osobe. Međutim, kako je člankom 59. stavak 2. Prekršajnog zakona propisano da prekršajna odgovornost pravne osobe prestaje prestankom njezina postojanja, a u slučaju postojanja njezina pravnog slijednika, za prekršaj odgovara njezin sveopći pravni slijednik, imajući u vidu odredbu članka 60. stavak 3. Prekršajnog zakona, odgovorna osoba je prekršajno odgovorna.

4. Odgovornost odgovorne osobe u pravnoj osobi kod prekršaja iz nadležnosti Financijskog inspektorata

Za prekršaje propisane Zakonom o deviznom poslovanju propisano je kažnjavanje odgovorne osobe u pravnoj osobi, osim za prekršaj iz članka 60. navedenog Zakona, koji propisuje da će se kazniti član uprave, osoba ovlaštena za raspolaganje sredstvima na računu pravne osobe ili druga odgovorna osoba u pravnoj osobi, te za prekršaj iz članka 61. navedenog Zakona, kojim je propisano da će se kazniti član uprave ili druga osoba koja je počinila prekršaj. Ovdje je sukladno članku 60. stavak 2. Prekršajnog zakona, propisom o prekršaju određeno koja će odgovorna osoba u pravnoj osobi odgovarati za određeni prekršaj.

Kao što je prethodno naznačeno, posebno važnu ulogu među prekršajima iz nadležnosti Financijskog inspektorata ima odredba članka 40. Zakona o deviznom poslovanju kojom je propisano da rezident ne smije platiti neistinitu tražbinu ili izdati nalog za plaćanje nerezidentu na temelju simuliranog ugovora ili lažne fakture, odnosno sklopiti ugovor u

⁴ Ivo Josipović: Zakon o prekršajima, komentarske bilješke i objašnjenja, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 71

kojemu nije navedena stvarna cijena, te prekršajna odredba sadržana u članku 60. Zakona o deviznom poslovanju, kojom je u stavku 1) propisano da će se novčanom kaznom od 70.000,00 do 1.000.000,00 kuna kazniti za prekršaj pravna ili fizička osoba: a) ako u plaćanjima prema inozemstvu plati neistinitu tražbinu ili banci izda nalog za plaćanje na podlozi simuliranog ugovora ili lažne fakture i b) ako sklopi ugovor s pravnom ili fizičkom osobom u inozemstvu o uvozu ili izvozu robe ili usluga u kojemu nije navedena stvarna cijena, te u stavku 2) da će se novčanom kaznom od 35.000,00 do 100.000,00 kuna kazniti za prekršaj iz stavka 1. ovog članka član uprave, osoba ovlaštena za raspolaganje sredstvima na računu pravne osobe ili druga odgovorna osoba u pravnoj osobi.

Naime, kad su u pitanju fiktivna, dakle neosnovana plaćanja, cilj je počinitelja prekršaja smanjiti dobit tvrtke, odnosno prikazati rashode tvrtke što većim da bi osnovica za plaćanje poreza na dobit bila manja. Najčešći počinitelji ovih prekršaja su domaće pravne osobe sa stranim porijeklom kapitala u kojima članovi uprave, unatoč svijesti o tome da se radi o štetnim ugovorima za koje društvo nije dobilo protučinidbu, sklapaju takve ugovore želeći zadržati svoje upravljačke pozicije. Počinitelji su i pravne osobe u kojima članovi uprave ili direktori (najčešće osnivači društva), plaćajući navodne usluge tvrtkama registriranim u *off shore* zonama, iza kojih obično stoje oni sami ili s njima povezane osobe, izvlače novac iz domaće pravne osobe. Novac potom završava na njihovim privatnim računima ili računima s njima povezanih osoba. Na ovaj način nastoji se zametnuti trag novcu, drugim riječima, oprati novac.

Stoga je zakonodavac dobro postupio propisujući odgovornim za ovaj prekršaj člana uprave, osobu ovlaštenu za raspolaganje sredstvima na računu pravne osobe ili drugu odgovornu osobu u pravnoj osobi, budući ovaj prekršaj čine oni koji vode tvrtku, članovi uprava, direktori, članovi nadzornih odbora ili osnivači (stvarni ili prikriiveni) okrivljenih pravnih osoba, a ne zaposlenici tvrtke na radnim mjestima referenata, računovođa, knjigovođa i sl., koji obično izvršavaju tuđe naloge. Upravo zbog toga ova odredba ima pozitivan učinak na utvrđivanje odgovornosti stvarnih počinitelja ovog prekršaja, te na njihovo sankcioniranje. Također je pozitivno što je propisujući odgovornost odgovornih osoba na ovaj način, dozvoljeno kumulativno kažnjavanje odgovornih osoba, budući se u postupcima često utvrdi da je više članova uprave ili direktora, te financijskih direktora odgovorno za počinjenje prekršaja iz članka 60. Zakona o deviznom poslovanju.

Primjer 1:

I okrivljena G d.d. i II okrivljeni V.G. kao odgovorna osoba, teretili su se da su protivno članku 41. Zakona o deviznom poslovanju, na temelju ugovora o posredovanju od 1.5.1994. zaključenog s tvrtkom L.I. iz Velike Britanije i aneksa ugovora od 6. i 8. svibnja 1997. u razdoblju od 26.3.2003. do 16.7.2003. platili sa svog deviznog računa na račun navedenog nerezidenta br xxxxx kod BL S.A. Geneve, Switzerland, iznos od 686.917,40 EUR i to u 5 navrata iznos od 137.383,48 EUR na dane: 26.3.2003., 24.4.2003., 21.5.2003., 18.6.2003. i 16.7.2003, s osnova obračunate provizije od 3,5% vrijednosti uvezene robe od ino dobavljača s kojima je I okrivljena uspostavila poslovni odnos uz navodno posredovanje navedene tvrtke, a bez dokaza koji bi upućivali na posredovanje kod uspostavljanja kontakta sa ino dobavljačima, zaključivanju ugovora, narudžbi i sl., dakle da su obavili plaćanje u inozemstvo temeljem simuliranog ugovora, čime su počinili prekršaj iz članka 60. stavak 1. točka 1. i stavak 2. Zakona o deviznom poslovanju, te je I okrivljenoj izrečena novčana kazna u iznosu od 500.000,00 kn, a II okrivljenoj odgovornoj osobi novčana kazna u iznosu od 40.000,00 kn.

II okrivljeni se između ostalog branio da nije odgovorna osoba, smatrajući da odgovorna osoba može biti samo fizička osoba kojoj je povjereno obavljanje financijsko-knjigovodstvenih poslova ili eventualno nadzor nad obavljanjem financijsko-knjigovodstvenih poslova, te da se pojednostavljeno polazi od toga da njegova krivnja proizlazi iz činjenica da je predsjednik uprave I okrivljene, a ne utvrđuje se njegov subjektivni odnos prema nezakonitoj radnji. Isticao je da plaćanje prema inozemstvu ne ulazi u njegov opis poslova određen sistematizacijom radnih mjesta u I okrivljenoj. Također je priložio rješenje Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske u kojem je prekršajni postupak protiv okrivljenika obustavljen budući nije dokazana odgovornost odgovorne osobe.

Vijeće za devizne prekršaje nije prihvatilo obranu II okrivljenog budući je smatralo da je temeljem provedenih dokaza, i to saslušanjem višeg deviznog inspektora u nadzoru, financijske direktorice I okrivljene, voditeljice odjela za vanjsku trgovinu I okrivljene, te uvidom u ugovor o posredovanju, anekse ugovora, naloge 14 i sistematizaciju radnih mjesta, nedvojbeno utvrđena odgovornost II okrivljenog.

Ovdje se radilo o poslu koji je društvu navodno omogućio da ugovori poslove sa ca 120 inozemnih dobavljača, a koji su im posredstvom L.I. iz Velike Britanije omogućili plaćanje s odgodom što je u tom trenutku I okrivljenoj bilo od velike važnosti, kako su tvrdili okrivljenici, jer su bili mala, anonimna tvrtka, te je temeljem tog navodnog posla I okrivljena navedenom nerezidentu platila u inkriminiranom periodu 686.917,40 EUR. Dakle, nedvojbeno je da bi se u ovom slučaju moralo raditi o strateškom poslu za tvrtku, o čemu su svjedočile i svjedokinje, o kojem bi odlučivala uprava društva, a II okrivljeni je bio jedini član uprave te prema Sistematizaciji radnih mjesta, glavni direktor I okrivljene. Nije moguće povući paralelu između odgovornosti počinitelja za ovaj prekršaj u odnosu na prekršaj za koji su se okrivljenici teretili u postupku obustavljenom rješenjem Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, budući se u tim predmetima radilo o prekršaju počinjenom nošenjem neispravnog vatrogasnog aparata u vozilu za dostavu, odnosno o prekršaju za koji nije izgledno da bi bio odgovoran jedini član uprave dioničkog društva koje zapošljava ca 2000 radnika.

Kad se k tomu uzme u obzir i činjenica da je II okrivljeni potpisao naloge za plaćanje u inozemstvo, ugovor o posredovanju i anekse ugovora, odgovornost II okrivljenog je nedvojbeno. Nije prihvaćena obrana II okrivljenika da on nije odgovoran jer je naprosto nemoguće kontrolirati i provjeravati sve u I okrivljenoj, a vezano za činjenicu da sve vanjskotrgovinske ugovore i naloge za plaćanje u inozemstvo potpisuje isključivo glavni direktor. Naime, svaka tvrtka mora organizirati posao na način da zakonito posluje. Ako direktor ne može provjeravati sve ugovore i naloge za plaćanje koje potpisuje zbog njihove brojnosti onda taj posao može povjeriti nekom drugom zaposleniku tvrtke.

Međutim, Vijeće nije povjerovalo obrani okrivljenika da II okrivljeni nije znao što potpisuje, budući se ovdje radilo o fiktivnom ugovoru temeljem kojeg je I okrivljena oštećena za iznos od 686.917,40 EUR te su sredstva plaćena off shore tvrtci registriranoj na Britanskim djevičanskim otocima na račun otvoren u švicarskoj banci. Očito je da se nitko od zaposlenika ne bi usudio na svoju ruku izvući tolika sredstva bez znanja glavnog direktora. S druge strane, da se nije radilo o fiktivnom već stvarnom poslu, radilo bi se o strateškom poslu, kao što je već prethodno rečeno, o kojem bi glavni direktor morao imati saznanja.

(rješenje klasa: 440-08/06-04/53/01 od 22.4.2008.)

Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske nije prihvatio žalbu okrivljenika već je potvrdio prvostupanjsko rješenje Deviznog inspektorata, prihvaćajući obrazloženje u prvostupanjskom rješenju, te ističući da je upravo II okrivljeni osoba koja je u Sudskom registru trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj upisana kao direktor ovlašten zastupati I okrivljenu pojedinačno i samostalno i što je neprijeporno potpisao naloge za plaćanje, ugovor i pripadajuće anekse.

(rješenje broj: DŽ-92/08 od 28.1.2009.)

Primjer 2:

I okrivljena pravna osoba L.N. d.o.o., II okrivljena odgovorna osoba A.C., direktor okrivljene pravne osobe i III okrivljena odgovorna osoba L.J.H., prokurista u okrivljenoj pravnoj osobi, teretili su se između ostalog i za prekršaj iz članka 41. Zakona o deviznom poslovanju, da su 10.8.2005. sa svog deviznog računa u Z.B. d.d. platili iznos od 511.500,00 EUR nerezidentu H.O.Inc. Panama, na račun broj xxxxx FBZ, Švicarska, na ime savjetodavnih usluga pri kupoprodaji zemljišta u V.G. u Republici Hrvatskoj, između okrivljene pravne osobe i rezidenta L. d.o.o., bez vjerodostojne dokumentacije, čime su počinili prekršaj iz članka 60. stavak 1. točka 1. i stavak 2. Zakona o deviznom poslovanju, te je I okrivljenoj izrečena novčana kazna u iznosu 120.000,00 kn, II okrivljenom novčana kazna od 35.000,00 kn, te III okrivljenoj novčana kazna od 15.000,00 kn.

II i III okrivljeni poricali su da bi zajedničkim djelovanjem počinili navedeni prekršaj, ističući da je činjenično stanje u tom pogledu ostalo neutvrđeno budući nije sa sigurnošću utvrđen počinitelj navedenog prekršaja, te da prekršajna odgovornost jedne osobe isključuje odgovornost druge osobe.

Vijeće za devizne prekršaje nije prihvatilo ove navode okrivljenika te je u obrazloženju prvostupanjskog rješenja navelo da članak 60. stavak 2. Zakona o deviznom poslovanju ne isključuje mogućnost kažnjavanja više osoba za navedeni prekršaj, odnosno prekršajnom odgovornošću jedne osobe nije isključena odgovornost druge osobe. Člankom 55. stavak 1. Zakona o prekršajima, određeno je da se odgovornom osobom smatra osoba kojoj je povjeren određeni krug poslova u pravnoj osobi, kao i druga osoba koja je ovlaštena postupati u ime pravne osobe, pa je kumulativna odgovornost odgovornih osoba u pravnoj osobi dopuštena i Zakonom o prekršajima.

Viši inspektor je svjedočio na glavnoj raspravi o tome da se tijekom inspekcijskog nadzora dokumentacija vezana za sporni posao nije nalazila u I okrivljenoj, te da mu je III okrivljena rekla da se ona nalazi kod II okrivljenog koji je dogovarao navedenu uslugu. Svjedok je istakao da je nalog 14 potpisala III okrivljena, ali je njegov dojam da je ovaj posao vodio II okrivljeni direktor A.C.

Nadalje je utvrđeno da je I okrivljena obavila plaćanje na račun FBZ Švicarska, u kojoj i II okrivljeni A. C. imao svoj privatni račun, da je II okrivljeni osnivači i suvlasnik nerezidentnog društva I.G.S.R. Lim., osnivača I okrivljene, dakle posredni je suosnivač I okrivljene. Slijedom svega navedenog nedvojbeno je da je II okrivljeni, osim što je odgovoran već samim tim što je član uprave i direktor društva, bio i inicijator i nalogodavac u pravnom poslu koji je predmet ovog prekršaja.

Što se tiče odgovornosti III okrivljene, osim što je prokurist društva, utvrđeno je da je III okrivljena potpisala nalog 14 kojim je izvršeno sporno plaćanje. Kao prokurist imala je sve ovlasti kao i član uprave društva, osim iznimki propisanih člankom 47. Zakona o trgovačkim društvima⁵ koje nisu od važnosti u ovom postupku. Osim toga, III okrivljena je bila dužna poduzeti sve radnje da spriječi ostvarenje prekršaja. Naime, člankom 58. Zakona o prekršajima, odgovorna osoba kriva je za prekršaj ako je djelo ostvareno njenom radnjom, ili propuštanjem, odnosno propuštanjem dužnog nadzora. Nije kriva odgovorna osoba koja je

⁵ Članak 47. Zakona o trgovačkim društvima: 1) Prokurist može sklapati sve ugovore i poduzimate sve pravne radnje u ime i za račun trgovačkog društva i zastupati ga u postupcima pred upravnim i drugim državnim organima, ustanovama s javnopravnim ovlastima, te državnim i izabranim sudovima. 2) Prokurist ne može bez posebne ovlasti otuđiti ni opteretiti nekretnine trgovačkog društva i ne može davati izjave ni poduzimati pravne radnje kojima se započinje stečajni postupak ili drugi postupak koji dovodi do prestanka društva. Prokurist ne može davati punomoć za sklapanje poslova drugim osobama.

postupila po naredbi druge odgovorne osobe, ako je poduzela sve radnje koje je bila dužna poduzeti da spriječi ostvarenje prekršaja (članak 59. Zakona o prekršajima), o čemu Vijeću nije predočila dokaz.

Izrečene novčane kazne smanjene su u odnosu na novčane kazna izrečene prekršajnim nalogom budući su prema nalogu inspektora u nadzoru sredstva u iznosu od 511.500,00 EUR plaćena nerezidentu H.O., vraćena u I okrivljenu pravnu osobu, pa okrivljenim odgovornim osobama izreklo primjerene novčane kazne u odnosu na stupanj krivnje.

(rješenje klasa: 440-08/07-04/9/01 od 10.9.2007.)

Prvostupanjsko rješenje Deviznog inspektorata je u žalbenom postupku Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske potvrdio, potvrđujući navode obrazloženja prvostupanjskog rješenja.

(rješenje broj: Dž-5/08 od 19.3.2008.)

Kod ove vrste prekršaja u praksi se često susrećemo s ulogom financijskog direktora koji u pravilu potpisuje naloge za plaćanje ili ih kontrolira, te raspolaže sredstvima na računu. Obrana financijskih direktora se obično svodi na to da o spornom poslu nisu imali saznanja, te da im je za plaćanje naloga bio dovoljan račun te uputa osobe u čijem je djelokrugu bio sporni posao. Budući je, kao što je već rečeno člankom 60. stavak 2. Zakona o deviznom poslovanju, dozvoljeno kumulativno kažnjavanje odgovornih osoba, nema zapreke da se za ovaj prekršaj, osim člana uprave, kazni i financijski direktor, budući on ne smije obaviti plaćanje neispravnog naloga za plaćanje u inozemstvo. Naime, članak XI. alineja 2. Odluke o uvjetima i načinu obavljanja platnog prometa s inozemstvom, propisuje da za plaćanje u inozemstvo ili na račun nerezidenta nalogodavac daje banci odgovarajući nalog za plaćanje koji je ispravan ako mu je priložen dokument na temelju kojeg se dokazuje obveza i određuje osnova plaćanja i ostali prilozi propisani uputom. Točka 29. Upute za provedbe Odluke o uvjetima i načinu obavljanja platnog prometa s inozemstvom, propisuje da dokument kojim se dokazuje obveza i određuje osnova plaćanja može biti, kod tekućih poslova: predračun, račun, ugovor i drugi dokument, a kod kapitalnih poslova: odluka nadležnog tijela o konkretnom poslu, pravomoćno rješenje o nasljeđivanju, ugovor s inozemnim partnerom kao i/ili druga dokumentacija specifična za pojedini posao, a koja može potvrditi da dotični posao nije fiktivan ili simuliran.

Primjer 3:

Okrivljena pravna osoba E.K. d.o.o. i II okrivljena odgovorna osoba D.H., na radnom mjestu financijskog direktora u I okrivljenoj, teretili su se da su, protivno članku 41. Zakona o deviznom poslovanju, 22.2.2005. obavili plaćanje neosnovane tražbine nerezidentu G.C.I., USA, plativši iznos od 12.000,00 EUR na račun broj xxxxx kod C, Graz, Austrija, temeljem sporazuma za savjetovanje u vezi zaštite okoliša i pružanje odgovarajućih usluga od 31.3.2004., bez ispostavljene fakture i druge vjerodostojne dokumentacije čime su počinili prekršaj iz članka 60. stavak 1. točka 1. i stavak 2. Zakona o deviznom poslovanju, te je I okrivljenoj pravnoj osobi izrečena novčana kazna u iznosu od 35.000,00 kn a II okrivljenoj odgovornoj osobi novčana kazna u iznosu od 1.000,00 kn.

II okrivljenik je u svoj obrani isticao da se ne smatra odgovornim za počinjenje navedenog prekršaja. Naveo je da u sektoru financija nisu mogli imati uvid u sve poslove, bili su zaduženi samo za operativno plaćanje, dok je odobrenje plaćanja i odluka o plaćanju bila na sektoru komercijale, koja je bila zadužena i za poslove nabave, od referenata do člana uprave zaduženog za komercijalu, ovisno o vrsti, visini i namjeni plaćanja. Tako je u ovom slučaju, budući je posao bio u nadležnosti komercijale, odobrenje za plaćanje dao član uprave M.

Vijeće za devizne prekršaje je utvrdilo da je II okrivljenik odgovoran za navedeni prekršaj. Naime, činjenica da je okrivljenik bio financijski direktor te nije bio nadležan za poslove komercijale, odnosno nabave, u ovom slučaju poslove vezane za savjetovanje u vezi zaštite okoliša, ne isključuje njegovu odgovornost. Naime, članak 60. stavak 2. Zakona o deviznom poslovanju, propisuje da će se za prekršaj iz članka 60. stavak 1. navedenog Zakona, kazniti član uprave, osoba ovlaštena za raspolaganje sredstvima na računu pravne osobe ili druga odgovorna osoba u pravnoj sobi. II okrivljenik je kao financijski direktor bio ovlašten raspolagati sredstvima na računu I okrivljene, jer inače banka ne bi provela nalog za plaćanje, te je morao znati da ne smije obaviti plaćanje bez fakture. On nije smio platiti tražbinu za koju nije ispostavljen račun, naročito obzirom na činjenicu da osim ugovora nije postojala nikakva druga dokumentacija iz koje bi bilo vidno što je I okrivljena platila.

Osim toga, u postupku nije utvrđeno da je član uprave dao nalog II okrivljenom da obavi sporno plaćanje, budući nije postojala autorizacija naloga o kojoj je govorio okrivljenik, naime, obično ovlaštena osoba potpiše fakturu. Kako u ovom slučaju faktura nije postojala, nije dokazano da je nalog za plaćanje dao član uprave. Međutim, činjenica da je možda uz okrivljenika bio odgovoran i član uprave M, ne oslobađa II okrivljenog odgovornosti, budući može biti više odgovornih osoba za počinjenje navedenog prekršaja, s obzirom da članak 60. stavak 2. propisuje mogućnost kumulativne odgovornosti odgovornih osoba u pravnoj osobi.

Budući se nije radilo o značajnom iznosu predmeta prekršaja (12.000,00 EUR), te da iz utvrđenih činjenica nije proizlazilo da je II okrivljenik na ovaj način radio za svoj račun, I okrivljenoj je izrečena minimalna novčana kazna a II okrivljeniku novčana kazna ispod propisane najmanje mjere.

(rješenje klasa: 440-08/06-04/81/01 od 8.5.2008.)

Predmet se nalazi u žalbenom postupku.

Nadalje, u Financijskom inspektoratu vode se postupci i zbog formalnih prekršaja, npr. unošenja neispravnih šifri u naloge za plaćanje, davanja netočnih podataka banci o osnovi naplate, nepodnošenja ili kašnjenja u prijavama inicijalnog inozemnog ulaganja ili godišnjim prijavama inozemnog ulaganja Hrvatskoj narodnoj banci, nepodnošenja ili kašnjenja u podnošenju prijave vezanih za kreditne poslove Hrvatskoj narodnoj banci, nevođenja nadzornih knjiga ili neunošenja propisanih podataka u nadzorne knjige, itd. Kod formalnih prekršaja često se radi o poslovima koji ne spadaju u nadležnost članova uprave i direktora, već su ovakvi poslovi povjereni zaposlenicima tvrtke. Kad se u prilogu dokumentacije nalaze kopije naloga 14 i naloga 10, kopije obrazaca za prijavu, itd., kao odgovorna osoba tereti se onaj tko je potpisao takve naloge ili obrasce, osim ako se u pravnoj osobi ne očituju da je odgovoran neki drugi zaposlenik, o čemu inspektori u kontroli svjedoče na glavnoj raspravi ili o tome prilože pisano očitovanje okrivljene pravne osobe. U slučajevima kad se radi o prekršajnim djelima nečinjenja, npr. nevođenja nadzornih knjiga, okrivljenici često naknadno izrade potrebnu dokumentaciju koju prilože tijekom prekršajnog postupka, tvrdeći da su je imali i tijekom inspeksijskog postupka.

Ako tijekom inspeksijskog nadzora nije utvrđena odgovornost nekog od zaposlenika u pravnoj osobi za počinjenje prekršaja, optužnim prijedlogom se kao odgovorne osobe okrivljuju članovi uprave. Kako je već prethodno rečeno Prekršajnim zakonom predviđena je mogućnost da se kao odgovorna osoba kazni osoba koja vodi poslove pravne osobe. Osim toga i Zakon o trgovačkim društvima propisuje člankom 430. odnosno 252. da članovi uprave moraju voditi poslove društava s pozornošću urednog i savjesnog gospodarstvenika, te člankom 428. da uprava društva odgovara za uredno vođenje poslovnih knjiga. Naime, pretpostavlja se da članovi uprave ne obavljaju administrativne poslove u društvu ali su oni dužni organizirati posao na način da se poštuju propisi, te su u tom slučaju dužni imenovati osobe koje bi bile odgovorne za konkretne

poslove. Takav stav zauzeo je i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske⁶ potvrđujući prvostupanjsko rješenje Deviznog inspektorata⁷ kojim je i III okrivljena odgovorna osoba, član uprave u I okrivljenoj, proglašena krivom za nevođenje nadzorne knjige priljeva deviza, za neunošenje svih propisanih podataka u nadzorne knjige uvoza i izvoza, za nedostavljanje odnosno dostavljanje sa zakašnjenjem godišnjih prijava inozemnih ulaganja Hrvatskoj narodnoj banci, te za unošenje neispravnih šifri u naloge 14, navodeći u pogledu prekršajne odgovornosti III okrivljenika, da se „prema članku 55. Zakona o prekršajima, odgovornom osobom smatra osoba kojoj je povjeren određeni krug poslova u pravnoj osobi, kao i druga osoba koja je ovlaštena postupati u ime pravne osobe. Kroz provedeni prekršajni postupak, III okrivljeni ničim nije doveo u sumnju da bi za predmetne propuste bila odgovorna neka druga osoba...“

Primjer 4:

I okrivljena pravna osoba M.O. d.o.o., II okrivljeni P.H i III okrivljena T.M. su se između ostalog teretili da protivno točki IV. Odluke o prikupljanju podataka za potrebe sastavljanja platne bilance, stanja inozemnog duga i stanja međunarodnih ulaganja, a u vezi članka 53. stavak 1. Zakona o deviznom poslovanju, nisu u zakonom propisanom roku od 10 radnih dana od dana potpisa ugovora ili izmjene ugovora o kreditu i u roku od 5 radnih dana od dana transakcije podnosili Hrvatskoj narodnoj banci na registraciju propisane obrasce KZ2 i K3 po kreditima zaduženja evidentiranim kod Hrvatske narodne banke, već su to učinili sa zakašnjenjem, i to kreditnim prijavama opisanim u izreci rješenja (koji se ovdje neće navoditi zbog brojnosti podataka), čime su počinili prekršaj iz članka 63. stavak 1. točka 18. i stavak 2. Zakona o deviznom poslovanju, te je I okrivljenoj pravnoj osobi izrečena novčana kazna u iznosu od 15.000,00 kn, III okrivljenoj odgovornoj osobi novčana kazna u iznosu od 1.000,00 kn, dok je protiv II okrivljenog obustavljen prekršajni postupak.

III okrivljena se branila da ona nije odgovorna osoba za ovu vrstu prekršaja budući je 18.9.2003. I okrivljena prodana stranom vlasniku RFY iz Austrije, koji je donio odluku o smanjenju ovlasti predsjednika uprave, a kompletno kunsko-devizno poslovanje, prodaju i marketing, povjeri domaćem društvu H.P. d.o.o. S navedenog radnog mjesta smijenjena je 3.2.2004. Nije se smatrala odgovornom za neke od kreditnih prijava u cijelosti (navodeći brojeve i datume kreditnih prijava), ističući da od 18.9.2003. uopće nije imala uvid niti u jednu novčanu transakciju, kako kunsku tako i deviznu, dok je vezano za kreditne prijave inkriminirane u periodu kad je još radila u I okrivljenoj istakla da nije radila na tim poslovima, jer je tvrtka imala financijskog direktora i direktora koji su trebali o tome voditi računa.

Vijeće za devizne prekršaje je djelomično prihvatilo obranu III okrivljene. Naime, svjedokinja viša inspektorica E.S. je rekla da I okrivljena nije imala financijskog direktora, odnosno da nije spomenut tijekom kontrole, a kontrolu poslovne dokumentacije obavila je u prisutnosti rukovoditeljice financijsko-računovodstvenih poslova i voditeljice financijsko-računovodstvenih poslova. Također je istakla da u prigovoru na zapisnik o obavljenoj kontroli III okrivljenja nije osporavala svoju odgovornost.

U postupku je utvrđeno da je III okrivljena u svojstvu predsjednice uprave društva potpisala ugovor o kreditu u iznosu od 5 milijuna EUR za koji je I okrivljena bila u obvezi dostavljati obrasce. Dakle, III okrivljena je kao predsjednica uprave društva morala znati za obveze prijave transakcija po inozemnim kreditima i njihove učinke na platnu bilancu, budući se financijskim kreditom iz inozemstvu u visini 5 milijuna EUR povećava vanjski dug.

⁶ rješenje broj: DŽ-108/05 od 28.9.2005.

⁷ rješenje klasa: 1235/02 od 17.5.2005.

Međutim, ono što je vijeće cijenilo kao ključni dokaz za proglašenje III okrivljene krivom za počinjenje ovog prekršaja, je činjenica da je ona osobno potpisala obrasce KZ2 od 21.1.2004., 19.1.2004. i obrasce K3 od 31.10.2003. i 8.1.2004., te dopis upućen Hrvatskoj narodnoj banci od 21.1.2004., slijedom čega je očito da ne stoji navodi okrivljenice da ona nije znala da se čine prekršaji jer je taj posao bio povjeren financijskom direktoru, kao i navodi da nakon 18.9.2003. nije imala uvid u poslovanje I okrivljene, budući je ono povjereno drugoj tvrtci. Iz navedenog proizlazi da je ona ne samo imala uvida u kreditne poslove, već je dostavljanje obrazaca KZ2 i K3 bilo u nadležnost članova uprave jer je druge obrasce (koji su ispušteni iz inkriminacije), potpisao član uprave C.R. Međutim, zbog nastupa relativne zastare pokretanja prekršajnog postupka, nije se mogla tražiti dopuna zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupku u pogledu odgovorne osobe, te je u tom dijelu vijeće obustavilo postupak i protiv I okrivljene pravne osobe.

Osim toga Vijeće je navelo u obrazloženju prvostupanjskog rješenja da činjenica da je I okrivljena povjerila vođenje hotela drugoj pravnoj osobi specijaliziranoj za upravljanje hotelima nije od važnosti za prekršajni postupak. Naime, za počinjenje prekršaja iz Zakona o deviznom poslovanju, uvijek je odgovorna pravna osoba u čijem su poslovanju utvrđene nepravilnosti, bez obzira na njezin obvezno-pravni odnos s drugom pravnom osobom. Ugovorom se ne može prenijeti prekršajna odgovornost.

Pri utvrđivanju novčane kazne vijeće je kao olakotno cijenilo činjenicu da okrivljenici do sada nisu kažnjavani, te da su navedene obrasce ipak dostavili Hrvatskoj narodnoj banci, dok otegotnih okolnosti nije bilo, te je okrivljenicima izreklo novčane kazne ispod propisane najmanje mjere, uzimajući u obzir ispušteni dio inkriminacije.

(rješenje klasa: 440-08/05-04/146/01 od 2.9.2008.)

Predmet se nalazi u žalbenom postupku.

Za počinjenje prekršaja propisanih Zakonom o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma propisano je kažnjavanje člana uprave ili druge odgovorne osobe u pravnoj osobi, Zakonom o Financijskom inspektoratu Republike Hrvatske propisano je kažnjavanje odgovorne osobe u pravnoj osobi, a Zakonom o platnom prometu u zemlji propisano je da će se kazniti odgovorna osoba u banci za prekršaje koje počini banka, te odgovorna osoba poslovnog subjekta za prekršaje koje počini poslovni subjekt.

Iako utvrđivanje odgovornosti fizičke osobe nije tema ovog rada, bilo bi interesantno spomenuti situaciju vezanu za odgovornost obrtnika. Naime, člankom 28. stavak 2. Zakona o obrtu propisana je odgovornost vlasnika za zakonitost obavljanja obrta i za zakonitost rada radnika koje zapošljava.

Kod prekršaja iz nadležnosti Financijskog inspektorata, najčešće se susrećemo s ovom problematikom kod prekršaja iz područja mjenjačkog poslovanja. Kako su ovlašteni mjenjači dijelom obrtnici, uvijek se u tom slučaju kažnjava vlasnik obrta, bez obzira što je npr. u brojnim slučajevima prekršaj počinio djelatnik mjenjačnice. U nedavnoj praksi u Financijskom inspektoratu imali smo interesantan predmet vezan za odgovornost za prekršaje iz područja mjenjačkog poslovanja vlasnice mjenjačnice, te iako nije usko vezan za temu ovog rada, predmet je kratko opisan.

Primjer 6:

Okrivljenica L.L. se teretila kao vlasnica obrta stoga što je na dan nadzora u njezinoj mjenjačnici utvrđeno da nije za svaku kupnju ili prodaju gotovine izdavana potvrda o otkupu/prodaji pomoću PC blagajne na papirnatom mediju, te predavana strankama, i to potvrde o otkupu za 10.409,00 EUR i 200,00 CHF (zatečeni višak gotovine), a slijedom čega je zatečen i manjak kuna u iznosu od 60.394,00 kn, i potvrde o prodaji 500,00 USD (zatečeni

manjak), čime je počinila prekršaj iz članka 63. stavak 1. točka 16. Zakona o deviznom poslovanju, pa joj je izrečena novčana kazna u iznosu od 10.000,00 kn, te se teretila se da je zatečeni blagajnik na mjenjačkom mjestu spriječio devizne inspektore u obavljanju službene radnje privremenog oduzimanja strane gotovine zatečene kao višak u iznosu od 10.409,00 EUR i 200,00 CHF, čime je počinila prekršaj iz članka 62. stavak 1. točka 2. Zakona o deviznom poslovanju, za što joj je izrečena novčana kazna u iznosu od 20.000,00 kn.

Okrivljenica se branila da je osoba sa shizofrenim poremećajem te da stoga ne može biti odgovorna za počinjenje prekršaja. Vijeće za devizne prekršaje okrivljenicu je proglasilo krivom kao vlasnicu obrta temeljem članka 21. Zakona o obrtu. Međutim, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske je navedeno rješenje u žalbenom postupku ukinuo i predmet vratio na ponovni postupak i odlučivanje s uputom da je potrebno provesti psihijatrijsko vještačenje okrivljenice. U ponovljenom postupku navedeno vještačenje je provedeno te je psihijatar u svom nalazu i mišljenju naveo da, budući se okrivljenica tereti za prekršaj u kojem nije direktno sudjelovala, niti bila prisutna prilikom počinjenja prekršaja, nije moguće primijeniti procjenu ubrojivost okrivljenice „tempore criminis“ već se njezina odgovornosti mora cijeliti kroz postojanje ili nepostojanje njezine poslovne sposobnosti kao osobe i kao odgovornog nosioca obrta. Nadalje je istakao da, iako je okrivljenica osoba s shizofrenim poremećajem, proglasiti je kao neubrojivu značilo bi proglasiti je nesposobnom za obavljanje bilo kakvog posla u sklopu njezina obrta, pa tako i za vlasnika obrta, što bi derogiralo njezina osnovna, ljudska, radna i ustavna prava, a kao važno istakao je da su karakteristike bolesti okrivljene takve da je za većinu bolesnika moguće da rade i uobičajeno obavljaju svoje radne dužnosti uz medikaciju koju redovno uzimaju. Također, jedna od karakteristika ove bolesti je da se pojavljuju u nekim periodima života, da traje jedno vrijeme, koje može biti od nekoliko mjeseci, pa i do nekoliko godina, te isto tako, da postoje periodi u kojima osoba sa shizoafektivnim poremećajem biva u potpunosti funkcionalna i bez simptoma. Kada se promatra vrijeme počinjenja prekršaja, može se vidjeti da su prema postojećoj medicinskoj dokumentaciji postojali znaci sniženog raspoloženja, u smislu opisanog „depresivnog pomaka“, te da nije bilo znakova koji bi ukazivali na psihotičnost okrivljene. Samo sniženo raspoloženje, odnosno depresivnost, nije bila u tolikoj mjeri prisutna da bi liječnik spec. psihijatar preporučio bolovanje, stoga se može sa sigurnošću tvrditi da je u tom periodu bolest, odnosno okrivljena, bila u relativno zadovoljavajućoj remisiji, odnosno da bolest nije bila u punom smislu prisutna. Psihijatar je na koncu u svom zaključku naveo da okrivljenica boluje od shizofrenog poremećaja miješanog tipa, da u vrijeme počinjenja prekršaja bolest nije bila u cijelosti izražena, redovito je uzimala medikaciju, pa su njezine mogućnosti i potrebe praćenja poslovanja bile reducirane, stoga je u inkriminiranom periodu bila smanjeno ubrojiva u srednjem stupnju, ali da je sposobna dati izjavu, pratiti postupak i razumjeti optužni akt. Stoga je okrivljenica i u ovom postupku proglašena krivom.

(rješenje klasa: 440-08/03-04/256/01 od 14.10.2008.)

Predmet je u žalbenom postupku.

Obzirom na nalaz i mišljenje vještaka psihijatra da bi proglasiti okrivljenicu kao neubrojivu značilo proglasiti je nesposobnom za obavljanje bilo kakvog posla u sklopu njezina obrta, pa tako i za vlasnika obrta, potrebno je istaknuti da bi u tom slučaju postupak protiv okrivljenice trebalo obustaviti ali i obavijestiti tijelo nadležno za donošenje odluke o odobrenju za obavljanje obrtničke djelatnosti, budući ne bi bilo opravdano obustaviti postupak zbog neubrojivosti a dopustiti okrivljenici da i dalje obavlja obrtničku djelatnost.

5. Predstavnik pravne osobe i okrivljena odgovorna osoba u pravnoj osobi

U članku 114. Prekršajnog zakona navodi se tko može biti okrivljenik u prekršajnom postupku. Kad je riječ o pravnoj osobi u stavku 4. navedenog članka, navedeno je da će odgovorna osoba ujedno biti i predstavnik pravne osobe samo u slučaju ako se istodobno vodi prekršajni postupak za isti prekršaj protiv pravne osobe i njegove odgovorne osobe, a radi se o slučaju kada je odgovorna osoba jedini ovlašteni predstavnik i zaposlenik pravne osobe. Ovdje imamo novinu u odnosu na Zakon o prekršajima koji je propisivao u članku 106. stavak 3. da se za predstavnika pravne osobe neće odrediti osoba koja je u istom postupku okrivljenik kao odgovorna osoba u pravnoj osobi ili koja je pozvana da sudjeluje u postupku kao svjedok, osim ako je ta osoba jedina osoba ovlaštena za predstavljanje i zastupanje te pravne osobe. Dakle, prema Prekršajnom zakonu odgovorna osoba će moći biti predstavnik pravne osobe samo u slučaju da je ne samo jedini ovlašteni predstavnik već i zaposlenik okrivljene pravne osobe.

OVAKO definirana odredba nije najsretnije rješenje kako u pogledu utvrđivanja je li okrivljena odgovorna osoba jedini zaposlenik okrivljene pravne osobe, tako i u slučajevima kad se utvrdi da okrivljena pravna osoba ima više zaposlenika, ali nijednog iz djelokruga poslova kojima je počinjen prekršaj. Naime, u prekršajnom postupku morat će se utvrđivati da li okrivljena odgovorna osoba ima zaposlenih, što neće uvijek biti jednostavno, naročito kod malih pravnih osoba, što može rezultirati odugovlačenjem i povećanjem troškova postupka.

Nadalje, postavlja se pitanje što u situaciji kad se utvrdi da I okrivljena osim okrivljene odgovorne osobe ima i drugih zaposlenika, ali nijedan od njih ne obavlja posao vezan za utvrđeni prekršaj, niti ima ikakva saznanja o njemu, npr., administrativno osoblje. Ne bi bilo opravdano tražiti od pravnih osoba da imenuju predstavnika iz ranga zaposlenika koji neće biti u stanju zastupati pravnu osobu, odnosno neće moći dobro obraniti pravnu osobu jer ni u jednom segmentu nisu upoznati s poslovima pravne osobe radi kojih se vodi prekršajni postupak.

6. Utvrđena odgovornost odgovorne osobe u pravnoj osobi kao uvjet za odgovornost pravne osobe

Kad se tijekom prekršajnog postupka utvrdi da osoba koja se optužnim prijedlogom tereti kao odgovorna osoba u pravnoj osobi za počinjenje nekog prekršaja to nije, već se utvrdi odgovornost neke druge osobe, a u međuvremenu nastupi relativna zastara za pokretanje prekršajnog postupka⁸, te se optužni prijedlog ne može izmijeniti u pogledu odgovorne osobe, takvi predmeti padaju u zastaru.

Naime, u navedenim situacijama prekršajni postupak se mora obustaviti i protiv I okrivljene pravne osobe, iako je nedvojbeno utvrđeno da je počinjen prekršaj za koji se tereti, budući u praksi prevladava stav da se krivnja pravne osobe temelji na krivnji odgovorne osobe te da nema odgovornosti pravne osobe bez odgovornosti odgovorne osobe, iako Prekršajni zakon člankom 60. stavkom 3. dozvoljava da se utvrdi prekršajno odgovornom pravna osoba u slučaju kada se utvrdi postojanje pravnih ili stvarnih zapreka za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe, ili se ne može utvrditi tko je odgovorna osoba.

⁸ Relativna zastara prema Zakonu o Financijskom inspektoratu, Zakonu o deviznom poslovanju i Zakonu o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, nastupa protekom tri godine od počinjenja prekršaja a apsolutna zastara protekom 6 godina od počinjenja prekršaja, dok se na prekršaje propisane Zakonom o platnom prometu u zemlji, primjenjuje zastara propisana Prekršajnim zakonom.

Primjer 7:

I okrivljena I d.o.o. i II okrivljeni I.K. teretili su se da su u periodu od 23.6.2000. do 28.12.2000. držali devize na računu GBS u Bosni i Hercegovini bez odobrenja Hrvatske narodne banke, čime bi počinili prekršaj iz članka 97. stavak 1. točka 7. Zakona o osnovama deviznog sustava, deviznog poslovanja i prometu zlata⁹. I okrivljena je proglašena krivom dok je protiv II okrivljenog obustavljen postupak, budući je utvrđeno da otvaranje računa nije posljedica njegovih radnji ili propuštanja već da je navedeni račun otvoren na zahtjev generalnog direktora T.D., što je vidno iz dopisa od 24.5.2000. Kako je za određivanje nove odgovorne osobe nastupila zastara za pokretanje prekršajnog postupka, za ovaj prekršaj proglašena je krivom samo pravna osoba sukladno članku 16. i 17. Zakona o prekršajima iz 1995. i članka 56. Zakona o prekršajima iz 2002.

(rješenje klasa: 440-08/02-04/1150/03 od 15.12.2003.)

Visoki prekršajni sud je povodom žalbe ukinuo rješenje u navedenom dijelu budući je za djelo proglašena krivom i kažnjena samo pravna osoba a da istovremeno nije utvrđena odgovornost odgovorne osobe, pozivajući se na odredbu članka 56. Zakona o prekršajima u kojoj je propisano da pravna osoba odgovara za prekršaj počinjen radnjom ili propuštanjem nadzora odgovorne osoba u pravnoj osobi kod prekršaja kod kojih se odgovara na temelju krivnje odgovorne osobe, a članak 97. stavak 1. točka 7. Zakona o osnovama deviznog sustava, deviznog poslovanja i prometu zlata propisana je odgovornost pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi, pa se nije mogla proglasiti krivom samo pravna osoba.

(rješenje broj Dž-31/04 od 20.10.2004.)

Međutim, i u slučaju kad je odredbom članka 94. Zakona o osnovama deviznog sustava, deviznog poslovanja i prometu zlata¹⁰ bilo propisano kažnjavanje samo pravne osobe, ta praksa nije zaživjela, pa se Zakonom o deviznom poslovanju iz 2003. više nije propisivala mogućnost takvog kažnjavanja, odnosno za sve prekršaje iz navedenog Zakona propisano je kažnjavanje i pravne i odgovorne osobe. Naime, rješenjem Deviznog inspektorata¹¹ I okrivljena pravna osoba AT d.o.o. bila je proglašena krivom jer je u periodu od 16.2.1995. do 5.12.1995. obavljala mjenjačke poslove bez ugovora s ovlaštenom bankom, čime je počinila prekršaj iz članka 94. Zakona o osnovama deviznog sustava, deviznog poslovanja i prometu zlata. Međutim, Visoki prekršajni sud je svojom odlukom¹² ukinuo navedeno prvostupanjsko rješenje smatrajući da pravna osoba može biti odgovorna za prekršaj samo ako je do prekršaja došlo radnjom ili propuštanjem dužnog nadzora odgovorne osobe, kako je to propisivao članak 16. stavak 2. Zakona o prekršajima, dakle, po načelu objektivne krivnje, ali tek kad se utvrdi subjektivna krivnja odgovorne osobe, iako je članak 94. Zakona o osnovama deviznog sustava, deviznog poslovanja i prometu zlata propisivao odgovornost samo odgovorne osobe. Za isto djelo odredbom članka 91. navedenog Zakona¹³ bila je propisana kaznena odgovornost

⁹ Zakon koji je regulirao područje deviznog poslovanja prije stupanja na snagu Zakona o deviznom poslovanju 18.6.2003.

¹⁰ Članak 94. Zakona o osnovama deviznog sustava, deviznog poslovanja i prometu zlata: „Pravna osoba koja se protivno ovom Zakonu bavi kupnjom, prodajom ili pozajmljivanjem deviza ili posredovanjem u kupnji, prodaji ili pozajmljivanju deviza, ili obavlja mjenjačke poslove bez odobrenja Hrvatske narodne banke ili ugovora s ovlaštenom bankom, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u domaćoj valuti u protivrijednosti od 10.000 do 50.000 njemačkih maraka“.

¹¹ rješenje klasa: 440-07/96-04/185/04 od 7.10.1999.

¹² rješenje broj: D-52/00 od 19.9.2000.

¹³ Članak 91. Zakona o osnovama deviznog sustava, deviznog poslovanja i prometu zlata: „, Tko se nedopušteno bavi kupnjom, prodajom, davanje ili uzimanjem deviza u zajam, posredovanjem u kupnji, prodaji ili pozajmljivanju deviza, ili se nedopušteno bavi mjenjačkim poslovima bez ugovora s ovlaštenom bankom, kaznit će se kaznom zatvora do pet godina ili novčanom kaznom u domaćoj valuti u protivrijednosti od 2.000 do 20.000 njemačkih maraka“.

odgovorne osobe jer u to vrijeme prema zakonodavstvu Republike Hrvatske nije bilo moguće voditi kazneni postupak protiv pravne osobe.

7. Zaključak

Okrivljene odgovorne osobe često tijekom prekršajnog postupka (a niti tijekom inspekcijskog nadzora) uopće ne osporavaju svoju odgovornost za djelokrug poslova u kojima su utvrđene nepravilnosti te koje podliježu prekršajnom kažnjavanju, već se dapače, upuštaju u meritum stvari, da bi tek u žalbi na prvostupanjsko rješenje istakli da se ne smatraju odgovornim osobama. Stoga je važno da činjenično stanje u pogledu njihove odgovornosti bude potpuno i pravilno utvrđeno, kako bi žalbeni sud mogao temeljem provedenih dokaza u prvostupanjskom postupku donijeti odluku o odgovornosti odgovorne osobe.

U tome bi uvelike pomoglo kada bi već tijekom inspekcijskog postupka bili prikupljeni dokazi (očitovanje o odgovornim osobama u pravnoj osobi, sistematizacija radnih mjesta, ugovori o radu i sl.), koji bi potom u prekršajnom postupku onemogućili da se negiranjem odgovornosti odugovlače postupci do nastupanja zastare.

PREKRŠAJI S PODRUČJA JAVNE NABAVE

1. Što je javna nabava i u čemu je njezin značaj?

Javnu nabavu možemo definirati kao skup postupaka koje naručitelji, koji samostalno ne stječu financijska sredstva već su neposredni ili posredni korisnici državnog ili lokalnog proračuna, moraju provesti prije zaključivanja ugovora o javnoj nabavi roba, radova i usluga, a javno nabavno zakonodavstvo kao skup propisa kojih su se gore spomenuti naručitelji dužni pridržavati tijekom postupka nabave roba radova i usluga.

Pojam javne nabave možemo promatrati iz različitih kutova: gospodarskog, financijskog, političkog, pravnog, socijalnog i još ponekog. Svaki daje javnoj nabavi drugi značaj, postavlja drugačija pitanja i daje drugačije odgovore.

Javna nabava nije obična, „gola“ opskrba robama, radovima i uslugama, ona nije ni klasična kupnja već predstavlja snabdijevanje javnog sektora po unaprijed određenim pravilima. Javna nabava, osim što se odvija prema pravilima, obuhvaća postupke od planiranja do isporuke.

Zakon o javnoj nabavi iz 2001. godine (NN 117/01 i 92/2005) definirao je u čl. 2. kako pojam nabave tako i pojam javne nabave. Novi Zakon o javnoj nabavi (NN 110/2007 i 118/2008) to je propustio učiniti.

Javna nabava ima vrlo veliki značaj za nacionalne ekonomije. Udjelom javnih izdataka u BDP-u država može biti vrlo važan gospodarski čimbenik koji svojim aktivnostima te brojem i visinom novčanih transakcija značajno utječe ne samo na gospodarsku aktivnost zemlje, već i društvo u cjelini. Kako bi taj utjecaj bio pozitivan i poticajan, državne interakcije s ostalim sektorima trebaju biti što učinkovitije i pravednije. Bitan dio tih interakcija odvija se putem javnih nabava. Izvor financiranja je državni proračun što za porezne obveznike, pravne i fizičke osobe, predstavlja financijsko opterećenje, a za gospodarske subjekte predstavlja poticanje djelatnosti. Zato su i iz kuta javnosti, javne nabave jako osjetljiva tema za svaku državu i njezino gospodarstvo.

U Republici Hrvatskoj javne nabave u BDP sudjeluju između 14 do 16 %, odnosno, u 2007. godini vrijednost ugovora o javnoj nabavi roba, radova i usluga kojima su prethodili postupci javne nabave, iznosi su oko 44 mlrd. kuna, a u 2008. godini oko 35 mlrd. kuna. Javne nabave sudjeluju u BDP-u Europske unije sa cca 1500 mlrd. € što je oko 15% BDP-a Europske unije.

2. Ciljevi javne nabave

Neki autori upozoravaju da je teško artikulirati sve ciljeve javne nabave, jer postoji mnogo opcija i one čak između sebe mogu biti kontradiktorne. Međutim, neke ciljeve možemo odrediti kao tipične, odnosno, neke možemo prepoznati u Ugovoru o osnivanju Europske zajednice kroz načela slobodnog tržišta. Uobičajeno se ciljevi javne nabave dijele na primarne i sekundarne iako bi podjela na kratkoročne i dugoročne otklonila nepotrebnu i netočnu asocijaciju na bitne i manje bitne.

Primarni ciljevi svakako su učinkovito i efikasno (domaćinsko, gospodarstveno) korištenje raspoloživih financijskih sredstava, odnosno nabava najbolje vrijednosti za novac (engl. value

for money). Sekundarni ciljevi javne nabave pokazuju se kroz mogućnost pozitivnog utjecaja na gospodarski rast i razvoj odnosno zapošljavanje te suzbijanje korupcije. Navedenim ciljevima možemo dodati i jačanje konkurencije među ponuditeljima, osiguravanje financijske discipline korisnika proračunskih sredstava, jačanje povjerenja javnosti unaprjeđenje upravljanja javnim financijama, poticanje tržišnog natjecanja, očuvanje okoliša i dr.

Zakon o javnoj nabavi iz 2001. godine (NN 117/01 i 92/2005) u članku 1. odredio je svrhu provođenja postupaka javne nabave u smislu djelotvornog korištenja proračunskih i drugih sredstava te poticanja slobodnog tržišnog natjecanja. Novi Zakon o javnoj nabavi (NN 110/2007 i 118/2008) to je propustio učiniti.

3. Načela javne nabave

Zakon o javnoj nabavi (NN 110/2007 i 118/2008) člankom 6. obvezuje naručitelje u odnosu na sve gospodarske subjekte da prilikom provođenja postupaka javne nabave poštuju načela slobode kretanja roba, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga, te načela koja iz njih proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo učinkovitosti, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.

4. Razvoj zakonodavnog okvira javne nabave u Republici Hrvatskoj

Pravno uređenje sustava javnih nabava posljedica je, između ostalog, pritiska ponuditelja za donošenjem pravila koja bi svima omogućila jednakopravan pristup do javnih narudžbi. Naravno da gospodarski subjekti žele sudjelovati u podjeli tog „financijskog kolača“ koji u nekim granama predstavlja važan dio tržišta, tim više što javna nabava u posljednje vrijeme sve više prelazi lokalne pa i državne granice i postaje važan dio međunarodnog gospodarstva. Pravnim uređenjem područja javnih nabava država ne regulira samo formalne postupke javnog naručivanja već utječe i na ekonomske, gospodarske, demografske, socijalne kao i ekološke vidike. Područje javnih nabava treba promatrati šire od formalno utemeljenog postupanja kod javnog naručivanja, ono mora predstavljati oživotvorenje gospodarstvenosti, konkurencije i nediskriminacije u istim tim postupcima, jer u protivnom možemo pod upitnik staviti smisao postojanja cjelokupnog sustav javnih nabava.

Datum stupanja na snagu Zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 1994. godinu (NN 28/94) možemo smatrati početkom normativnog uređivanja javne nabave u Republici Hrvatskoj. Naime, člankom 24. spomenutog Zakona propisano je da su korisnici (proračuna) obvezni sve nove investicije i ulaganja u investicijsko održavanje koja su u dinarskoj protuvrijednosti veća od 50.000 DEM objaviti putem javnog natječaja i uz prethodnu suglasnost Ureda Vlade Republike Hrvatske za upravljanje imovinom.

Od 1995. god. do 1997.god. donesene su tri Uredbe o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova (NN 13/95, 25/96 i 33/97). Prestankom važenja posljednje Uredbe, odnosno, stupanjem na snagu Zakona o nabavi roba, usluga i ustupanju radova (NN 142/97) prestalo je podzakonsko uređivanje javne nabave u Republici Hrvatskoj. Spomenuti Zakon uvažavao je određene standarde i modele javne nabave Svjetske banke, Svjetske trgovinske organizacije, UNCITRAL-a (United Nations Commission on International Trade Law). Usprkos mnogobrojnim nedostacima, ipak je predstavljao značajan iskorak prema modernom uređenju sustava javne nabave.

Niz primjedbi i veliki broj traženih tumačenja, intenzivnije uključivanje Republike Hrvatske u, prvenstveno, europske gospodarske tijekove, pristup međunarodnim

organizacijama praćen potpisivanjem odgovarajućih sporazuma, postavili su pred hrvatskog zakonodavca izazov donošenja novog, drugog, Zakona o javnoj nabavi (NN 117/2001 i 92/2005), kao i odgovarajućih podzakonskih propisa. U spomenuti Zakon o javnoj nabavi koji je stupio na snagu 01. siječnja 2002. god. ugrađeni su, više ili manje uspješno, standardi sadržani u nizu do tada donesenih Direktiva EEZ-a.

Međutim, kritika na zakonske i podzakonske norme kojima je reguliran sustav javne nabave u Republici Hrvatskoj, nije nedostajalo. Sa pravnim uređenjem postupaka javne nabave Država ne ispunjava samo formalno-pravni vidik spomenutih postupaka, već i gospodarski, demografski, socijalni, ekološki, itd. Sustav javnih nabava temelji se na načelima konkurentnosti, zabrane diskriminacije, nepotkupljivosti, nepristranosti, transparentnosti, jer u protivnom možemo postaviti pitanje smisla postojanja cjelokupnog sustava javnih nabava. Kroz sustav javnih nabava ogleda se i odnos države prema privatnom sektoru, naročito kad je u pitanju srednje i malo poduzetništvo. Zato smatramo da sama obveza prilagodbe hrvatskog javno nabavnog zakonodavstva pravnoj stečevini Europske unije ne bi trebala biti isključivi razlog donošenja Zakona o javnoj nabavi. U prilog takvom stavu išle su i uočene slabosti u sustavu javne nabave u Republici Hrvatskoj kao što su: nepotpunost postojećeg zakonskog okvira, nezadovoljavajuće organizacijsko ustrojstvo, nedovoljan broj i nedostatna razina profesionalne osposobljenosti djelatnika koji sudjeluju u postupcima javne nabave, niska razina informatiziranosti postupaka javne nabave, neadekvatno statističko i analitičko praćenje javnih nabava i dr.

Novo javno nabavno zakonodavstvo trebalo je otkloniti spomenute nepravilnosti, odnosno krutost, podnormiranost i formalistički pristup u postupcima javne nabave, uvesti institute dijaloga između naručitelja i ponuditelja, okvirne sporazume i druge postupke kako bi se naručiteljima omogućilo da nabave baš traženi predmet javne nabave.

Na svojoj sjednici od 03. listopada 2007. god. Hrvatski sabor donio je Zakon o javnoj nabavi, kao treći propis zakonskog ranga u suverenoj i demokratskoj RH kojim se uređuje sustav javnih nabava. Zakon je objavljen u Narodnim novinama br. 110 od 25. listopada 2007. god. i stupio je na snagu 01. siječnja 2008. god. Već 01. siječnja 2009. god. stupile su na snagu izmjene i dopune spomenutog Zakona, a objavljene su u Narodnim novinama br.125/2008..

5. Razvoj institucionalnog okvira javne nabave u Republici Hrvatskoj

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 96/99) ustrojena je Uprava za informatizaciju i nabavu, a u okviru koje je ustrojen i Odjel za nabavu koji „obavlja poslove u svezi s nabavom“. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 65/2000) Odjel za nabavu preustrojen je u Upravu za nabavu u okviru koje su: Odjel za upravno-pravne poslove (koji daje stručna mišljenja korisnicima glede primjene Zakona o javnoj nabavi, izrađuje odobrenja, suglasnosti i rješenja po prigovorima, izrađuje odgovore na tužbi Upravnom sudu RH, sudjeluje u izgradnji informatičkog sustava nabave, prikupljanju podataka i izradi izvješća o provedbi zakona te sudjeluje u izradi nacrtu prijedloga zakona i podzakonskih akata koji se odnose na nabavu) i Odjel za nadzor nabave koji prikuplja, evidentira, obrađuje i analizira podatke za nadzor nabave, nadzire pravilnost primjene propisa u postupku nabave, **podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka**, sudjeluje u izradi prijedloga zakona i nacrtu prijedloga zakona i podzakonskih akata koji se odnose na nabavu. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 70/2001) u Upravi za nabavu ustrojen je jedinstveni Odjel za upravno-pravne poslove i nadzor nabave.

Prilagodba hrvatskog zakonodavstva u području javnih nabava obuhvatila je i institucionalne promjene Uprave za nabavu Ministarstva financija odnosno njen preustroj u Ured za javnu nabavu Vlade RH i Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave.

Donošenjem Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 117/2003) 23. srpnja 2003. god. osnovana je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave koja samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti koji su joj određeni kako Zakonom kojim je osnovana tako i Zakonom o javnoj nabavi.

Uredbom o osnivanju Ureda za javnu nabavu Vlade RH (NN 179/2003) osnovan je Ured za javnu nabavu RH kao stručna služba Vlade ovlaštena za provedbu, nadzor i primjenu Zakona o javnoj nabavi, davanje uputa i mišljenja vezanih uz primjenu Zakona o javnoj nabavi, prikupljanje, evidentiranje, obrađivanje i analiziranje podataka o javnoj nabavi, **podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka**, sudjelovanje u izradi nacрта prijedloga zakona i podzakonskih akata, provođenje programa izobrazbe, itd.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (NN 27/2008) u katalog poslova Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva uvršteni su upravni i drugi poslovi koji se odnose na razvoj, unapređenje i koordinaciju cjelokupnoga sustava javnih nabava. Između ostalog, navedeno Ministarstvo ovlašteno je podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Slijedom rečenog, Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva (NN 41/2008), ustrojena je Uprava za sustav javne nabave koja, između ostalog, provodi i nadzire primjenu zakona i podzakonskih akata u području javne nabave što uključuje podnošenje optužnih prijedloga nadležnom prekršajnom sudu.

6. Pregled uređenja prekršaja u području javne nabave

Već spomenutim Zakonom o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske a 1994. godinu, u članku 39. propisana je novčana kazna u dinarskoj protuvrijednosti od 500 do 2000 DEM za odgovornu osobu korisnika proračuna ako ne objavi javni natječaj za nove investicije i ulaganja u investicijsko održavanje, ako ne ishodi prethodnu suglasnost Ureda Vlade Republike Hrvatske za upravljanje imovinom i ako kupi informatičku opremu bez prethodne suglasnosti Zavoda za informatizaciju pravosuđa i javne uprave pri Ministarstvu pravosuđa.

Člankom 15. („prve“) Uredbe o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova (NN 13/95) predviđena je novčana kazna od 5.000,00 do 25.000,00 kuna za odgovornu osobu korisnika (proračuna):

- a) ako dozvoli postupak nabave suprotan odredbama Uredbe (člancima 5. do 12.)
- b) ako bez suglasnosti Ministarstva financija provodi postupak za koji je Uredbom potpisano prethodno odobrenje (čl. 3. tč. 2, čl. 5. tč. 5. i čl. 7.)
- c) ako sklopi ugovor o nabavi suprotno odredbama Uredbe.

Člankom 15. („druge“) Uredbe o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova (NN 25/96, 26/96 i 32/96) propisan je isti raspon novčane kazne za odgovorne osobe korisnika (proračuna) za iste prekršaje kao i u prvoj Uredbi.

Člankom 19. („treće“) Uredbe o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova (NN 33/97) također je propisan isti raspon novčane kazne za odgovorne osobe naručitelja za 10 prekršaja i to:

1. ako nabavi robu, usluge ili ustupi radove bez provedbe postupka nabave po ovoj Uredbi;
2. ako bez odobrenja ili suglasnosti Ministarstva financija provodi postupak nabave za koji je propisano odobrenje ili suglasnost;
3. ako ne omogući svim ponuditeljima pribavljanje potrebne dokumentacije u skladu s postupcima i zahtjevima navedenim u pozivu za prednadmetanje i nadmetanje;

4. ako ne omogućiti svim ponuditeljima, odnosno njihovim ovlaštenim predstavnicima ili punomoćnicima nazočnost pri otvaranju ponuda;
5. ako pregovara s ponuditeljima u svezi s podnesenom ponudom;
6. ako pri odabiru najpovoljnije ponude koristi mjerila koja nisu navedena u dokumentaciji za nadmetanje;
7. ako ponuditelju koji je sudjelovao u postupku nadmetanja ne dostavi u propisanom roku pisanu obavijest o odabiru ponuditelja;
8. ako ne sklopi ugovor o nabavi sukladno uvjetima provedenog postupka nabave;
9. ako na zahtjev Ministarstva financija ne dostavi u traženom roku cjelokupnu dokumentaciju nabave, ne omogućiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju ili ne omogućiti očevid;
10. ako ne čuva dokumentaciju o nabavi sukladno propisima.

Prvim Zakonom o nabavi roba, usluga i ustupanju radova (NN 142/97 i 32/2001) propisano je kažnjavanje novčanom kaznom od 5.000,00 do 50.000,00 kuna odgovorne osobe naručitelja za slijedeće prekršaje:

1. ako nabavi robu, usluge ili ustupi radove bez provedbe postupka nabave po ovom Zakonu,
2. ako bez odobrenja Uprave za nabavu provodi postupak nabave po kraćim rokovima ili načinima za koje je propisano odobrenje ili suglasnost,
3. ako ne omogućiti svim ponuditeljima pribavljanje potrebne dokumentacije u skladu s postupcima i zahtjevima navedenim u pozivu za prednadmetanje i nadmetanje,
4. ako ne omogućiti svim ponuditeljima, odnosno njihovim ovlaštenim predstavnicima ili opunomoćnicima nazočnost pri otvaranju ponuda,
5. ako pregovara s ponuditeljima u svezi s konačnom i odabranom najpovoljnijom ponudom,
6. ako pri odabiru najpovoljnije ponude primjenjuje mjerila koja nisu navedena u dokumentaciji za nadmetanje i bez ovlaštenja ne primjenjuje nacionalnu povlasticu za domaće osobe i ponuditelje u međunarodnom javnom nadmetanju,
7. ako ponuditelju koji je sudjelovao u postupku nadmetanja ne dostavi u propisanom roku pisanu obavijest o odabiru ponuditelja,
8. ako ne sklopi ugovor o nabavi sukladno uvjetima provedenog postupka nabave ili ako ugovor sklopi po drukčijim uvjetima od traženih odnosno onih koje je ponudio najpovoljniji ponuditelj,
9. ako na zahtjev Uprave za nabavu ne dostavi u traženom roku cjelokupnu dokumentaciju nabave, ne omogućiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju ili ne omogućiti očevid,
10. ako ne čuva dokumentaciju o nabavi sukladno propisima,
11. ako za nadmetanje i donošenje odluke kojom prihvaća ponudu umjesto najniže cijene primjeni onu koja je procijenjena kao najbolja prema cijeni i drugim mjerilima i zahtjevima objavljenim u dokumentima nadmetanja nema prethodnu suglasnost Uprave za nabavu.

Dakle, katalog prekršaja proširen je jednim prekršajem

U drugom Zakonu o javnoj nabavi (NN 117/2001 i 92/2005) člankom 74. propisano je novčano kažnjavanje od 5000,00 do 50000,00 kuna pravne i odgovorne osobe u pravnoj osobi za povredu 38 stavaka Zakona. Po prvi je puta, pored odgovorne osobe, predviđeno i kažnjavanje pravne osobe.

Članak 74. ne sadrži opis pojedinih prekršaja već upućuje na povredu pojedinih stavaka Zakona.

Raspon novčanih kazni ostao je isti u odnosu na prethodni Zakon.

Izmjenama i dopunama navedenog Zakona (NN 92/2005) izmijenjen je naslov XII. dijela Zakona te umjesto naslova „Kaznene odredbe“ dobiva naslov „Prekršajne odredbe“, odnosno, promijenjen je i naslov 74. članka u „Prekršajne odredbe“.

7. Prekršaji s područja javne nabave *de lege lata*

Odmah na početku želimo napomenuti da su svi prekršaji s područja javne nabave u Republici Hrvatskoj propisani isključivo Zakonom o javnoj nabavi (NN 110/2007 i 125/2008); dalje u tekstu: Zakon). Prekršajne odredbe sadržane su u VII. dijelu Zakona koji ima ukupno 2 članka (čl. 172. i 173.).

U članku 172. odvojena je prekršajna odgovornost pravnih osoba (stavak 1.) od prekršajne odgovornosti odgovornih osoba (stavak 2.).

Katalog prekršaja koje mogu počinuti pravne osobe ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ukupno sadrži 10 prekršaja što predstavlja značajno smanjenje u odnosu na prethodni Zakon što je, u nekim slučajevima pokrenutih prekršajnih postupaka, rezultiralo primjenom pravila o blažem kažnjavanju. Kao prekršajnoppravna sankcija predviđena je isključivo novčana kazna, a njezin raspon za pravne osobe ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je od 50.000,000 do 1.000.000,00 kuna, a prekršajno su sankcionirani samo najteži oblici kršenja Zakona. Naime, navedenom novčanom kaznom kaznit će se pravna osoba ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave:

1. ako nabavi robu, radove ili usluge bez provođenja postupaka javne nabave propisanih ovim Zakonom osim u slučajevima kada to Zakon dopušta,

2. ako se ne pridržava uvjeta javne nabave prema procijenjenim vrijednostima i dijeli vrijednosti nabave s namjerom izbjegavanja primjene propisanog postupka nabave (članak 9. stavak 3.),

3. ako primijeni pregovarački postupak bez prethodne objave protivno odredbi članaka 14., 15. ili 16. ovog Zakona (članak 13. stavak 8.) i članka 116. ovoga Zakona (članak 115., stavak 2.),

4. ako ne dostavi odluke za koje je ovim Zakonom propisana obveza dostavljanja natjecateljima ili ponuditeljima u postupku javne nabave,

5. ako zaključi ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum koji nije u skladu s odabranom ponudom i uvjetima određenima u dokumentaciji za nadmetanje (članak 89. stavak 5.),

6. ako ne dovrši postupak javne nabave sklapanjem ugovora o javnoj nabavi ili odlukom o poništenju (članak 90. stavak 1.),

7. ako ustupi postupak nabave ili za provedbu nabave ovlasti treću osobu ili osobu koja nije naručitelj u smislu ovoga Zakona da bi na taj način izbjegla njegovu primjenu,

8. ako na zahtjev Ureda za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske ili tijela nadležnog za kontrolu postupaka javne nabave ne dostavi traženu dokumentaciju ili onemogućući uvid u dokumentaciju (članak 170. stavak 3.),

9. ako postupi protivno odluci Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave,

10. ako nakon znatnog prekoračenja roka za donošenje odluke i suprotno molbi ponuditelja za nastavak postupka javne nabave postupak ne nastavi niti ga završi odlukom o odabiru, odnosno odlukom o poništenju.

Katalog prekršaja koje mogu počinuti odgovorne osobe u pravnoj osobi, državnom tijelu ili jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave identičan je katalogu prekršaja koje mogu počinuti pravne osobe ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Raspon novčane kazne je od 10.000,00 do 100.000,00 kuna. Važno je napomenuti da stavak 2. pored pravne osobe i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno, odgovorne osobe u njima, spominje i odgovorne osobe u državnom tijelu. Pojam državnog tijela u smislu odredbe članka 172. treba razumjeti u istom smislu kao što je određen u članku 3. Zakona, a koji govori tko su javni naručitelji u smislu Zakona. Naime, pojmom „državna tijela“ Republike Hrvatske iz čl. 3. st. 1. tč. 1. Zakona obuhvaćena su sva tijela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti uključivši i Predsjednika Republike, odnosno njegov Ured, Ustavni sud, itd. Slijedom rečenog, odgovorne osobe u državnim tijelima su čelnici tijela.

8. Ovlašteni tužitelj i podnošenje optužnog prijedloga

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (dalje: Ministarstvo) nema nikakve nadležnosti u smislu članka 96. Prekršajnog zakona već je, kao tijelo državne uprave, isključivo ovlašteni tužitelj temeljem članka 109. istog zakona. Ovlast za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnošenje optužnog prijedloga temelji se na odredbi članka 9. st. 4. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, članku 168. Zakona o javnoj nabavi i članku 119. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva.

Valja pojasniti da Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave nije ovlašteni tužitelj jer u smislu članka 3. Zakona o sustavu državne uprave (NN190/2003 - proč.tekst, 199/2003 i 79/2007) nije tijelo državne uprave. Naime, Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 117/2003) odredio je Državnu komisiju kao državno tijelo koje samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti određenih ovim Zakonom i Zakonom o javnoj nabavi.

Optužni prijedlozi rezultat su provođenja nadzora nad provedbom Zakona i drugih propisa u području javne nabave kroz preventivno-instruktivnu djelatnost. Uredbom o provođenju nadzora nad provedbom Zakona o javnoj nabavi kroz obavljanje preventivno-instruktivne djelatnosti (NN 97/2009) propisan je način provođenja navedene djelatnosti. Naime, nadzor nema elemente ni upravnog ni inspekcijskog već administrativnog i započinje, gotovo isključivo, zahtjevom za dostavu relevantne dokumentacije, odnosno, omogućavanjem uvida u istu. Nadzornu djelatnost koju provodi Uprava za sustav javne nabave svakako treba razlikovati od provođenja kontrolne djelatnosti, odnosno pravne zaštite koju provodi Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave temeljem uložene žalbe. U praksi se javlja problem podnošenja optužnog prijedloga za utvrđene nepravilnosti od strane Državne komisije koje istovremeno predstavljaju i prekršaj sukladno Zakonu. Obzirom da Državna komisija nije ovlašteni tužitelj u smislu članka 109. Prekršajnog zakona to praktično znači provođenje nadzora nad postupkom javne nabave nad kojim je već provedena kontrola i otvara pitanje učinkovitosti, ekonomičnosti i svrsishodnosti tako provedenog nadzora.

Optužni prijedlog podnosi se istovremeno protiv pravne osobe ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i protiv odgovorne osobe u njima ili državnom tijelu. Odgovorna osoba nije određena u temeljnim pojmovima Zakona. Člankom 13. stavkom 4. Zakona propisano je da postupak javne nabave započinje donošenjem odluke o početku postupka javne nabave, a stavkom 5. istog članka da odluka obavezno sadrži, između ostalog, i podatak (ime i prezime) o odgovornoj osobi javnog naručitelja. Odluku o početku postupka javne nabave, temeljem članka 13. stavka 6. potpisuje odgovorna osoba javnog naručitelja. Također, temeljem članka 86. stavak 1. odgovorna osoba potpisuje odluku o odabiru. Dakle, okrivljenik, fizička osoba, u smislu članka 114. stavka 1. Prekršajnog zakona bit će osoba koja je kao odgovorna navedena u odluci o početku postupka javne nabave i koja ju je potpisala.

Člankom 173. propisani su rokovi relativne (dvije godine) i apsolutne (četiri godine) zastare pokretanja prekršajnog postupka.

9. Zaključno

Promatrajući razvoj prava javne nabave i prekršajne odredbe u sadržane zakonskim i podzakonskim aktima možemo primijetiti da je prvi veći katalog bio propisan tek Uredbom o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova iz 1997. godine. Isti katalog zadržao je i Zakon o nabavi roba i usluga i ustupanju radova također iz 1997. godine. Zakon o javnoj nabavi iz 2001. godine imao je, do sada, najveći broj prekršajnih odredbi dok je aktualni

Zakon taj broj smanjio gotovo trostruko. Taj trend posljedica je usklađivanja, u vrlo visokom stupnju, sa relevantnom europskom javno nabavnom stečevinom i shvaćanjem da su javne nabave dio unutarnjeg, zajedničkog tržišta sa kojim dijele ista načela.

Praksa prekršajni sudova u području javne nabave nije opsežna što je posljedica relativno malog broja podnesenih optužnih prijedloga. Svi koji se ozbiljno bave provođenjem postupaka javne nabave svjedoci su jednog nonsensa: potreba za transparentnijim, debirokratiziranim, jednostavnijim i fleksibilnijim postupcima javne nabave istovremeno zahtijeva i sve veći spektar kako specijaliziranih tako i općih znanja. Od osoba koje provode postupke javne nabave poslodavci očekuju ekspertno poznavanje normi koje ih reguliraju i filigransku preciznost u njihovoj primjeni. Istovremeno, neopravdano očekuju da se oni koji bdiju nad zakonitošću postupka razumiju i u tehničke karakteristike i specifikacije predmeta nabave. Rijetko se možemo susresti sa takvom vrstom profesionalnih izazova koje si (ili im se) postavljaju javni nabavljači. Jednako tako i ponuditelji su izloženi sve složenijim zahtjevima od strane naručitelja koji sve više ispituju i istražuju tržišta i postavljaju vrlo sofisticirane zahtjeve naročito u području kvalitete roba, radova i usluga kao i rokova izvršenja ugovora. Sve nabrojeno predstavlja istovremeno i velike profesionalne izazove za nadzornike, kontrolore i suce u njihovom nastojanju da se postupci javnih nabava odvijaju sukladno propisanim načelima i pravilima.

AKTUALNA PITANJA I PRAKSA U PODRUČJU GOSPODARSKIH PREKRŠAJA

1. Uvod

U praksi prekršajnog suđenja postoje određena pitanja koja uvijek iznova potiču polemike među sucima i unatoč dugogodišnjoj praksi i pravnim shvaćanjima zauzetim na sjednicama svih sudaca Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, (u daljnjem tekstu VPS) odnosno sjednicama odjela tog suda, donose se povremeno odluke koje nisu sukladne praksi i pravnim shvaćanjima. U tim slučajevima ne mora se raditi o nepoštivanju prakse ili pravnih shvaćanja, već prilikom donošenja konkretne odluke prevagnu u odnosu na opća pitanja jednako snažni argumenti koji uvjetuju drugačije odluke.

Jedno od takvih pitanja o kojem se više puta otvarala rasprava na VPS-u je pitanje *vremena počinjenja prekršaja* i s tim u svezi računanja *tijeka rokova zastare* za prekršaje.

Nadalje, uvijek aktualno pitanje je i pitanje *pravne osobe kao okrivljenika u prekršajnom postupku (određivanja predstavnika, te temelj odgovornosti pravne i odgovorne osobe)*, koje je na normativnoj razini relativno kvalitetno riješeno PZ-om koji preciznije definira pravila koja se odnose na navedeno pitanje. Međutim praksa je pokazala da još uvijek ostaje mogućnost dvojakog tumačenja dijela tih odredbi, pa će stoga vjerojatno doći do izvjesnih promjena, koje će uvažavajući probleme prakse u najboljoj mogućoj mjeri u tom dijelu otkloniti nejasnoće. U odnosu na navedenu problematiku biti će odgovoreno na neka od ranije postavljena pitanja od strane prvostupajskih sudaca, koja se na odgovarajući način odnose i na tijela uprave koja vode prekršajni postupak.

Nekritično *ublažavanje novčane kazne* prilikom odmjeravanja iste u prekršajnom postupku imalo je za posljedicu izraženu neujednačenost kaznene politike, pa je to uvjetovalo zakonsko ograničenje ublažavanja te kazne. Stoga Prekršajni zakon (u daljnjem tekstu PZ, Narodne novine Republike Hrvatske – dalje NN, broj: 107/07) sadrži odredbe kojima su propisana pravila ublažavanja. Navedene odredbe u praksi se ponekad pogrešno tumače te se odlukama VPS-a nastoje ispraviti pogreške, što je međutim moguće tek ukoliko postoji odgovarajuća žalba.

2. Vrijeme počinjenja prekršaja i tijek rokova za zastaru

Člankom 16. PZ-a propisano je što se smatra vremenom počinjenja prekršaja, te se navodi da je prekršaj počinjen u *vrijeme kada je počinitelj radio ili bio dužan raditi*, bez obzira na to kada je nastupila posljedica prekršaja. Kako prekršaj može dakle biti ostvaren i *nečinjenjem*, vremenom počinjenja takvog prekršaja smatra se vrijeme kada je počinitelj bio dužan poduzeti određenu radnju.

Vrijeme počinjenja prekršaja jest relevantan podatak koji mora sadržavati činjenični opis u izreci odluke o prekršaju, jer se obzirom na vrijeme počinjenja djela primjenjuju propisi (*važeci* – načelo zakonitosti, članak 2. PZ-a, odnosno *najpovoljniji* za okrivljenika – obvezna primjena blažeg propisa, članak 3. PZ-a). Zatim od vremena počinjenja djela teku rokovi za *zastaru* prekršajnog progona – članak 13. PZ-a, a također je to okolnost koja je odlučna u odnosu na *status okrivljenika* – pitanje punoljetnosti, pitanje ubrojivosti – dakle prekršajne

odgovornosti, pitanje određenog *statusa počinitelja prekršaja u smislu posebnog propisa, radi li se o presuđenoj stvari*. Stoga ukoliko u izreci presude, prekršajnog naloga, rješenja o prekršaju upravnog tijela koje vodi prekršajni postupak – (u daljem tekstu - odluka o prekršaju), nema tog relevantnog podatka odluka se ne može ispitati. Problem je naročito istaknut nakon stupanja na snagu PZ-a, jer se u drugostupanjskom odlučivanju u povodu žalbe ne pazi po službenoj dužnosti na apsolutno bitne povrede postupka, (ranije je nedostatak podatka o vremenu počinjenja prekršaja predstavljao apsolutno bitnu povredu postupka – nerazumljivost izreke, na koju se pazilo po službenoj dužnosti), pa se prvostupanjski sudovi, odnosno upravna tijela koja vode prekršajni postupak teže mogu putem drugostupanjskih odluka upoznavati se sa stajalištima VPS-a o tim pitanjima.

Navedeni nedostatak u izrekama odluka o prekršaju bio je jedan je od najčešćih uzroka ukidanih odluka u postupku odlučivanja o žalbi. Međutim, razloga tome ima više i ne radi se o pukim propustima prilikom pisanja izreke.

Naime, često je teško definirati vrijeme počinjenja prekršaja, odnosno odrediti radi li se o *trajnom prekršaju*, kod kojeg vrijeme počinjenja prekršaja počinje teći stvaranjem protupravnog stanja, – počinjenje prekršaja traje sve dok traje protupravno stanje, pa rokovi za zastaru počinju teći prestankom protupravnog stanja, ili *prekršajnom djelu stanja*, koje je formalno dovršeno nastupom protupravnog stanja, pa od tog časa teku i rokovi zastare.

Polazeći od teoretskih pretpostavki prema praksi u prekršajnom suđenju neki od trajnih prekršaja propisani su:

Zakonom o rudarstvu NN75/09 , - **npr.** prekršaj iz članka 128. stavak 1. točke 10. – eksploatacija mineralnih sirovina bez koncesije za eksploataciju,

Zakonom o prostornom uređenju i gradnji NN 76/07, 38/09, - **npr.** prekršaj iz članka 311. stavak 2. podstavka 22. – korištenje građevine ili njezinog dijela bez uporabne dozvole,

Zakonom o zaštiti na radu - **npr.** prekršaj iz članka 108. stavak 1. točke 17. – raspoređivanje radnika na poslove s posebnim uvjetima rada, ako prethodno na propisani način nije utvrđeno da radnik ispunjava posebne uvjete, članka 109. stavak 1. točke 6. - neosiguravanje odgovarajućih osobnih zaštitnih sredstava radnicima i neosiguravanje da ih radnici koriste, - te točka 7. - neosiguravanje da sredstva rada i osobna zaštitna sredstva budu u ispravnom stanju.

Obzirom da se većina prekršaja u području gospodarstva uoči prilikom kontrole nadležnog tijela, to praksa uzima uglavnom *dan kontrole* danom počinjenja djela, odnosno danom kada se u konkretnom predmetu *trajno prekršajno djelo smatra dovršenim*, pa od tog dana teku rokovi zastare.

Kad se govori o vremenu počinjenja prekršaja treba u kontekst staviti i odredbe o realnom stjecaju odnosno o *produljenom prekršaju*, budući je vremenska povezanost jedna od odrednica produljenog prekršaja. Članak 39. u stavku 3. PZ-a definira, u kontekstu odredbi o stjecaju prekršaja produljeni prekršaj – te propisuje: produljeni prekršaj je počinjen kad je počinitelj počinio više istih ili istovrsnih prekršaja koji s obzirom na način počinjenja, njihovu vremensku povezanost i druge stvarne okolnosti što ih povezuju čine jedinstvenu cjelinu, dok je u stavku 2. istog članka propisano: odredbe o stjecaju prekršaja neće se primjenjivati kod produljenog prekršaja.

Kod tzv. produljenih prekršaja poseban problem predstavlja *duljina vremenskog kontinuiteta* poduzimanja prekršajnih radnji, odnosno njihova vremenska povezanost, kako bi se moglo smatrati da se radi o jednom produljenom djelu, a ne o realnom stjecaju više jednakih prekršaja. Upravo u tom dijelu neizbježan je i nužan jasan stav sudske prakse za konkretne prekršaje, pa je VPS nizom svojih usklađenih odluka formirao praksu za pojedine prekršaje:

Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima – NN 167/03, 79/07 – **npr.** članak 189. stavak 1. točka 2. - priopćavanje javnosti autorskog (konkretno glazbenog) djela bez

odobrenja autora ili drugog nositelja autorskih prava, smatra se produljenim djelom ukoliko se radnja prekršaja kontinuirano ponavlja unutar trideset dana, ukoliko pak se radi o dužem razmaku između pojedinih prekršajnih radnji tada se radi, prema ustaljenoj praksi, o realnom stjecaju,

Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti – NN 138/06, 43/09 – **npr. članak 45. stavak 1. točka 7.** – prekoračenje propisanog radnog vremena, smatra se produljenim djelom ukoliko se radnja prekršaja kontinuirano ponavlja unutar trideset dana,

Zakon o porezu na dodanu vrijednost – NN 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/00, 127/00, 48/04, 90/05, 76/07, 87/09, 94/09 - **npr. članak 29. stavak 1. točka 6.** - neuplaćivanje poreza na dodanu vrijednost u propisanom roku, uzima se produljenim djelom za sva inkriminirana razdoblja u istom predmetu.

Zakon o deviznom poslovanju – NN 96/03, 140/05, 132/06, 150/08, - **npr. prekršaj iz članka 63. stavak 1. točke 18.** – neuredno vođenje poslovnih knjiga je prema praksi produljeno djelo, koje traje dok se ne otkloni protupravno stanje, odnosno u konkretnom predmetu biti će to do dana kontrole u kojoj je uočena nepravilnost.

Međutim, primjerice kod prekršaja iz **članka 22. Zakona o posebnom porezu na naftne derivate** (NN 136/02-pročišćeni tekst, 123/03, 57/06), - prema praksi – npr. predmet broj: FPŽ-101/04; 133/04 - svakim pojedinim zatečenim vozilom koje koristi kao pogonsko gorivo ulje za loženje i eurodizel-dizelsko gorivo obojeno plavom bojom vlasnik čini navedeni prekršaj, te se radi o *realnom stjecaju djela*. Isto vrijedi i za prekršaj iz **članka 241. stavka 1. točke 13. Carinskog zakona** NN 78/99., 117/99., 73/00., 92/01., 47/03., 140/05., 138/06., 60/08., 45/09) – npr. predmet broj: FPŽ- 36/09 – netočno navođenje podataka u svezi carinskog postupka za svaki pojedini istodobno uvezeni automobil.

Obzirom na navedena opća pravila za pojedine prekršaje u području gospodarskih i financijskih prekršaja postoji relativno ustaljena sudska praksa, (koja se s vremena na vrijeme doduše preispituje, kao što je uvodno istaknuto). Tako je primjerice u različitim zakonima iz tih područja propisan velik broj prekršaja koji se sastoje u nepoštivanju odredbi kojima su propisane *obveze ispunjenja određenih činidbi u propisanim rokovima*. Sudska praksa u prekršajnom suđenju načelno je pri shvaćanju da se kod takvih prekršaja vremenom počinjenja prekršaja smatra *dan kada je istekao posljednji dan propisanog roka, pa nakon toga počinju teći rokovi za zastaru.*

Najčešći prekršaji takve vrste, koji su predmetom velikog broja konkretnih prekršajnih postupaka, su prekršaji iz:

Zakona o radu (NN 38/95, 54/95, 65/95, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03, 30/04, 137/04) – **npr.**, pitanje vremena počinjenja prekršaja iz članka 248. stavka 1. točka 44.:

činjenični opis u izreci presude prekršaja iz članka 248. stavak 1. točaka 44. Zakona o radu, treba sadržavati podatak o danu prestanka radnog odnosa i datum kada ističe rok za obvezu poslodavca, jer je poslodavac dužan u roku od osam dana od dana prestanka radnog odnosa radniku vratiti sve njegove isprave i primjerak odjava s obveznih osiguranja – danom isteka roka od osam dana počinje teći zastara,

Zakona o zaštiti na radu (NN 59/96, 94/96, 114/03, 100/04, 86/08, 116/08, 75/0) – **npr.**, pitanje vremena počinjenja prekršaja iz članka 103.a podstavak 5. – propisani je rok od osam dana prije izvođenja radova, za dostavu prijave radilišta - činjenični opis prekršaja u izreci mora sadržavati datum početka radova, podatak o propisanom roku i datum isteka roka od osam dana - danom isteka roka od osam dana počinje teći zastara,

Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju - NN 150/08 – **npr. prekršaj iz članka 126. stavak 1.** – propisan je rok od petnaest dana od dana nastanka promjene za koju se ima izvršiti prijava – znači navodi se dan nastanka relevantne promjene, propisani rok i dan isteka roka, slično i **Zakon o mirovinskom osiguranju** - NN 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 79/07, 35/08,

Zakona o državnom inspektoratu - NN 116/08, 123/08, **npr.** prekršaj iz članka 64. stavak 1. - neizvršenje izvršnog rješenja inspektora – navodi se dan kontrole, datum izdavanja rješenja inspektora, datum izvršnosti tog rješenja, te rok u kojem se nalaže određeno postupanje (odnosno da je rješenje odmah izvršno) – istekom tog roka teku rokovi za zastaru. Ovo isto vrijedi i za prekršaj iz članka 41. **Zakona o Financijskom inspektoratu Republike Hrvatske** – NN 85/08.

Posebno veliki broj takvih prekršaja kojima se sankcioniraju propusti u izvršavanju propisanih obveza u zakonom predviđenim rokovima (koji mogu biti konkretizirani i najčešće i jesu, podzakonskim, provedbenim propisima) propisuju **zakoni iz područja financija**, te se razmjerno veliki broj prvostupanijskih odluka upravnih tijela koja vode prekršajni postupak ukidalo po žalbi jer izreke odluka o prekršaju ne sadrže podatak o vremenu počinjenja prekršaja, to jest sa točnim navođenjem dana, mjeseca i godine kada je počinitelj bio dužan izvršiti svaku pojedinu određenu obvezu. Između ostalog, za ove prekršaje također je nužno u izreci odluke navesti **određeni status okrivljenika** iz kojeg proizlazi konkretna zakonska obveza tog okrivljenika.

Najčešći prekršaji takve vrste u području financijskih prekršaja, koji su također predmetom velikog broja konkretnih prekršajnih postupaka, su prekršaji iz:

Općeg poreznog zakona, - NN 147/08, - **npr.** prekršaj iz članka . 207. stavak 1. točke 18. – nepodnošenje porezne prijave u propisanom roku.

Zakona o porezu na dodanu vrijednost, - **npr.** prekršaj iz članka . 28. stavak 1. točke 3. – nepodnošenje u propisanom roku prijave pdv-a, članka 29. stavka 1. točke 6. – neuplaćivanje pdv-a u propisanom roku.

Zakona o porezu na dohodak, NN 177/04, 73/08, - **npr.** prekršaj iz članka 66. stavak 1. točke 2. - neuplaćivanje mjesečnog, odnosno jednokratnog predujma poreza u propisanom roku.

Zakona o porezu na dobit, NN 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, - **npr.** prekršaj iz članka 38. stavak 1. točke 1.- neuplaćivanje poreza u propisanom roku, točka 4. neuplaćivanje predujma poreza u roku

Carinskog zakona – NN 78/99, 94/99, 117/99, 73/00, 92/01, 47/03, 14/05, 138/06, 60/08, 45/09, - **npr.** prekršaj iz članka . 242. stavak 1. točke 2. ako se privremeno uvezena roba u određenom roku ponovo ne uveze (ovaj rok određuje carinarnica svojim aktom)

Zakon o deviznom poslovanju - **npr.** prekršaj iz članka 63. stavak 1. točke 18.- nepodnošenje u propisanom roku Hrvatskoj narodnoj banci izvješća.

Na ovom mjestu valja napomenuti kako je dio poreznih propisa propisivao tijekom rokova za zastaru suprotno načelu izraženom u članku 13. PZ-a, prema kojem **zastara prekršajnog progona teče od počinjenja prekršaja**. Člankom 257. PZ-a, međutim eksplicite je propisano da ukoliko drugi propis o prekršaju propisuje materijalnopravne i postupovne odredbe protivne PZ-u, ima se primijeniti PZ. Tako je primjerice Opći porezni zakon (NN 127/00, 86/01, 150/02), na koji se u odnosu na odredbe o zastari pozivao određeni broj drugih zakona iz tog područja (Zakon o porezu na dohodak, na koji se pak poziva u odredbama o zastari Zakon o porezu na dodanu vrijednost, zatim Zakon o porezu na dobit, Zakon o posebnom porezu na naftne derivate i drugi zakoni koji propisuju posebne poreze), pa su te odredbe važile za veliki broj prekršaja, propisivao do stupanja na snagu novog Općeg poreznog zakona od 1. siječnja 2009. godine, početak tjeka roka za zastaru nakon isteka godine u kojoj je počinjen prekršaj. Kako novi zakon u članku 94. propisuje zastaru sukladno članku 13. stavku 2. i 6. PZ-a, to se i na postupke u tijeku, odnosno na prekršaje počinjene prije stupanja na snagu novog zakona ima primijeniti rok za zastaru kako je propisan novim Općim poreznim zakonom. Ovo pravilo vrijedi dakle i za sve druge propise koji propisuju prekršaje, a sadrže odredbe o zastari suprotne odredbama PZ-a (primjerice, Zakon o doprinosima za

obvezna osiguranja – sada Zakon o doprinosima – NN 84/08, propisuje rok za zastaru prekršajnog progona od pet, odnosno deset godina).

3. Pravna osoba kao okrivljenik u prekršajnom postupku

Odredbе članka 114. PZ-a propisuju vrste okrivljenika u prekršajnom postupku, a prema stavku 1. točkama 3. i 4. to su **pravna osoba i s njom izjednačeni subjekti**, (članak 59. stavak 4. - podružnice i predstavništva domaćih i stranih pravnih osoba, drugi subjekti koji nemaju pravnu osobnost ali samostalno nastupaju u pravnom prometu i odgovorne osobe u tim subjektima), te **odgovorna osoba**.

Pojam „drugi subjekti koji nemaju pravnu osobnost ali samostalno nastupaju u pravnom prometu“ odnosi se na subjekte koji statusno nisu ni pravna osoba ni fizička osoba, a čije obveze su regulirane pojedininim posebnim propisima - primjerice članak 3. točka 5.b Zakona o doprinosima za obvezna osiguranja daje definiciju takvih subjekata, (od 1. siječnja 2009. godine Zakon o doprinosima, NN RH 84/08), te se navodi:

„**drugi subjekt** je osoba ili više osoba (udruga) koje nemaju svojstvo pravne ni fizičke osobe, a ovim im je Zakonom propisana jedna ili više od sljedećih obveza: obveza doprinosa, obveza obračunavanja, obveza plaćanja, obveza izvješćivanja“

- odnosno novi Zakon: „Obveznikom doprinosa smatra se osiguranik ili druga pravna odnosno fizička osoba ili **poslovni subjekt** kojem je ovim Zakonom propisana obveza doprinosa, obveza utvrđivanja, odnosno obračunavanja ili plaćanja doprinosa ili izvješćivanja.“ – članak 4. stavak 2..

3.1. Određivanje predstavnika pravne osobe

Za okrivljenu pravnu osobu i s njom izjednačen subjekt, u prekršajnom postupku sudjeluje njezin **predstavnik** koji je ovlašten poduzimati sve radnje koje može poduzeti okrivljenik, a stavkom 3. članka 114. PZ-a propisano je da za okrivljenika pravnu osobu i s njom izjednačeni subjekt **obranu** daje isključivo njihov ovlaštenu predstavnik a **druge radnje u postupku** poduzimaju putem ovlaštenog predstavnika ili putem opunomoćenog branitelja.

Stavkom 4. propisan je izuzetak kada predstavnik pravne osobe može biti **osoba koja je ujedno i odgovorna osoba**, te je propisano:

- ako se istodobno vodi prekršajni postupak za isti prekršaj protiv pravne osobe i njegove odgovorne osobe, a radi se o slučaju kada je odgovorna osoba **jedini** ovlaštenu predstavnik (*a istovremeno je*) i zaposlenik pravne osobe, ta odgovorna osoba je ujedno i predstavnik pravne osobe. Ovdje se pojavilo pogrešno tumačenje, prema kojem se smatralo da ukoliko pravna osoba ima bilo kojeg drugog zaposlenika (na primjer radnika na održavanju poslovnog objekta), da u tom slučaju odgovorna osoba u prekršajnom postupku – recimo direktor, ne može biti istodobno i predstavnik, već to može biti samo taj drugi zaposlenik.

Za okrivljenu pravnu osobu i s njom izjednačenog subjekta predstavnikom u prekršajnom postupku može se odrediti:

1. osoba upisana u sudskom ili drugom registru kao osoba ovlaštena za zastupanje,
2. zaposlenik ili član pravne osobe kojeg direktor ili druga čelna osoba okrivljene pravne osobe i s njom izjednačenog subjekta (koja je ovlaštena za zastupanje te pravne osobe) imenuje kao predstavnika pravne osobe.

Sud će u prvom pozivu okrivljenu pravnu osobu pozvati da pisanim putem imenuje svog predstavnika i dostavi dokaze da je ta osoba sukladno ovome Zakonu ovlaštena predstavljati tu pravnu osobu. Pravna osoba odluku o imenovanju predstavnika dostavlja prije započinjanja

postupka ili tu odluku prilikom poduzimanja prve radnje u postupku sudu predaje sam predstavnik pravne osobe. Nužno je pribaviti u spis izvadak iz registra trgovačkog suda, odnosno drugog odgovarajućeg registra, te vršenja uvida u isti (o čemu se u zapisnik može unijeti konstatacija) - time se naime utvrđuje i identitet pravne osobe: točan naziv trgovačkog društva, matični broj subjekta, osobe ovlaštene za zastupanje.

Ako okrivljena pravna osoba i s njom izjednačen subjekt ne odredi na naprijed opisani način predstavnika sud će rješenjem odrediti njezina predstavnika u prekršajnom postupku prema odredbi stavka 7. članka 114., (osoba upisana u sudskom ili drugom registru kao osoba ovlaštena za zastupanje, odnosno zaposlenik ili član pravne osobe kojeg direktor ili druga čelna osoba okrivljene pravne osobe i s njom izjednačenog subjekta imenuje kao predstavnika pravne osobe). Ako su međutim ispunjeni uvjeti za vođenje postupka bez nazočnosti okrivljene pravne osobe (što pretpostavlja uredan poziv okrivljeniku, te da se činjenično stanje može dovoljno utvrditi i donijeti zakonita i pravilna odluka – članak 167. stavak 3. PZ-a), u tom slučaju ne treba određivati predstavnika u konkretnom postupku.

3.2. Temelj odgovornosti pravne osobe i odgovorne osobe

Na ovom mjestu za ukazati je na problem koji se javio kod primjene materijalnopravne odredbe iz **članka 60. stavka 3. PZ-a**, („*Sud će prihvatiti 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*“), koji definira temelj odgovornosti pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi. Oko ove odredbe je došlo do znatnog razmimoilaženja sudske prakse, o kojem pitanju niti Visoki prekršajni sud nema za sada zauzeto pravno shvaćanje, ali je odlukom sjednice svih sudaca prihvaćeno tumačenje u konkretnom predmetu, prema kojem se ne može proglasiti samostalno krivom pravna osoba ukoliko je posebnim propisom za prekršaj propisana korelativna odgovornost pravne i u njoj odgovorne osobe, a u tijeku postupka je utvrđeno da nema dovoljno dokaza da bi konkretna odgovorna osoba iz optužnog prijedloga bila kriva za prekršaj, pa se u oslobađa optužbe. Naime, veći dio sudaca bio je mišljenja kako se u konkretnom predmetu nisu stekli uvjeti za okrivljujuću presudu protiv pravne osobe, iz stavaka 3. članka 60. PZ-a, jer nisu postojale nikakve pravne niti stvarne zapreke za utvrđivanje tko je odgovorna osoba za konkretni prekršaj i njezine krivnje.

Kako je iz nekoliko prvostupajskih odluka koje su rješavane po žalbi vidljivo da i prvostupajski sudovi široko tumače stavak 3. članka 60., pa dovršavaju postupak za prekršaje za koje je propisana korelativna odgovornost, protiv pravne osobe presudama kojima ih proglašavaju krivima, a da pri tom nisu utvrdili krivnju odgovorne osobe, a također se nije utvrdilo postojanje pravnih zapreka (npr. imunitet, amnestija, pomilovanje), odnosno stvarnih zapreka (npr. smrt, raspravna nesposobnost, nedostupnost) na strani odgovorne osobe, to bi za sada bilo oportunije u tijeku konkretnog postupka pozivati podnositelja optužnog prijedloga na njegovu izmjenu, ukoliko protiv odgovorne osobe protiv koje je pokrenut postupak nema dovoljno dokaza, ili se dokaže da nije kriva. Ovo tim više što sada ipak postoji realna mogućnost dovršetka postupka prije nastupanja zastare, zbog produženih rokova.

3.3. Pitanja i odgovori

1. PITANJE

A)

Članak 114. Prekršajnog zakona strogo je definirao imenovanje predstavnika pravne osobe u smislu tko može, a tko ne može biti imenovan predstavnikom pravne osobe, pa pitanje glasi:

- kako postupiti u situaciji kada su dva stranca upisana u sudskom registru kao članovi uprave i direktori društva koji društvo zastupaju pojedinačno i samostalno kada se postupak vodi pred sudom protiv I okr. pravne osobe i II okr. odgovorne osobe, koja je ujedno jedan od registriranih direktora? Imajući u vidu situaciju da drugi direktor ne dolazi u Republiku Hrvatsku, da osim primjerice tekstilnih djelatnika i jedne tajnice nema drugih uposlenih, a II okr., kao jedan od registriranih direktora društva, jedini razumije problematiku o kojoj se postupak vodi i želi ujedno predstavljati i pravu osobu. Da li sud može za predstavnika pravne osobe imenovati navedenog direktora koji je po optužnom prijedlogu ujedno i II okr. odgovorna osoba, a nije jedini registrirani direktor društva, ili sud mora insistirati na imenovanju predstavnika pravne osobe u drugoj osobi?

B)

Strani državljanin koji nema prijavljeno boravište u R. Hrvatskoj u vrijeme prekršaja je jedini direktor poduzeća i prijavljen kao okrivljena odgovorna osoba u pravnoj osobi. Na koji način ispitati okrivljenika u postupku?

ODGOVOR:

A)

Direktor koji ne dolazi u RH, odnosno onaj koji nije odgovorna osoba u konkretnom predmetu, ovlašćuje bilo kojeg zaposlenika trgovačkog društva za zastupanje u postupku, sukladno stavku 7. točki 2. članka 114. PZ-a, kojom je propisano da predstavnik može biti ***zaposlenik ili član pravne osobe kojeg direktor okrivljene pravne osobe imenuje kao predstavnika pravne osobe***, ili će dostaviti pisanu obranu za pravnu osobu.

Sud u takvom slučaju ne može II okrivljenika imenovati predstavnikom.

Ako direktor koji nije odgovorna osoba ne postupi na rečeni način, dakle sukladno stavku 6. i 7. ovoga članka, sud će, temeljem stavka 8. rješenjem odrediti njezina predstavnika u prekršajnom postupku prema odredbi stavka 7. ovoga članka, tj. odrediti predstavnika iz reda zaposlenika, (pri čemu će zatražiti popis zaposlenika). Ako takve osobe nema, sud će odrediti rješenjem pravnoj osobi branitelja po službenoj dužnosti koji će imati sve ovlasti predstavnika pravne osobe, kao što i propisuje izričito stavak 8.

ODGOVOR:

B)

U ovom slučaju se radi o okrivljeniku strancu, kojeg se poziva diplomatskim putem. Ako se radi o državljanima susjednih zemalja (Slovenija, BIH), tada se može pokušati i običnom dostavom. Međutim valja pokušati dostavu i na adresu pravne osobe, u kojem slučaju nakon ostavljene obavijesti se poziv može uručiti osobi ovlaštenoj za primanje pismena, odnosno zaposleniku (članak 146. PZ-a) – no u slučaju prigovora neurednosti dostave, taj prigovor bi bio opravdan u odnosu na odgovornu osobu.

2. PITANJE:

A)

Kada su dvije osobe upisane u sudski registar i obje zastupaju društvo ali zajedno, a samo jedna od njih je odgovorna osoba u postupku – tko zastupa društvo (da li se može dozvoliti da obje daju obranu za pravnu osobu ili moraju opunomoćiti neku drugu osobu) i tko u tom slučaju daje punomoć za zastupanje?

B)

Kada su u sudskom registru za pravnu osobu upisana dva člana uprave-direktora, s time da **svaki od njih odgovara zajedno s drugim članom uprave**, a jedan od direktora je odgovorna osoba u pravnoj osobi, tko daje obranu za pravnu osobu ili potpisuje punomoć za zastupanje pravne osobe u takvom slučaju.

ODGOVOR:

A) i B)

Punomoć za zastupanje u svojstvu predstavnika pravne osobe (imenovanje predstavnika u smislu članka 114. stavak 7.), daju obje osobe upisane u registar trgovačkog suda kao zajednički zastupnici pravne osobe,

Međutim u tijeku postupka, osoba ovlaštena za zajedničko zastupanje koja nije odgovorna osoba, može dati obranu kao predstavnik pravne osobe, (odnosno imenovati predstavnika iz reda zaposlenika)- za pravnu osobu, dok će osoba ovlaštena za zajedničko zastupanje koja je i odgovorna osoba dati obranu kao odgovorna osoba i kao predstavnik pravne osobe.

3. PITANJE:

U situaciji kada je osoba koja je upisana u trgovački registar kao osoba ovlaštena za zastupanje pravne osobe, te je ta osoba i odgovorna osoba u konkretnom postupku, a trgovačko društvo ima i *prokurista*, mora li se prokurist uzeti predstavnikom pravne osobe?

ODGOVOR:

Ukoliko je u trgovačkom registru naveden i prokurist, tada predstavnik pravne osobe ne može biti osoba koja je navedena u registru za zastupanje društva (kao jedina uz prokurista), ako je ta osoba odgovorna osoba u prekršajnom postupku, već *predstavljati društvo može u tom slučaju prokurist*.

4. PITANJE:

A)

Članak 114. st. 4. Prekršajnog zakona - da li odgovorna osoba koja je jedini ovlašten predstavnik pravne osobe mora biti zaposlenik pravne osobe, odnosno mora li biti jedini zaposlenik pravne osobe i kako dokazati činjenicu da je zaposlenik pravne osobe?

B)

Da li jedini direktor pravne osobe, da bi je predstavljao, mora biti i zaposlenik te pravne osobe, u smislu Zakona o radu, ili može predstavljati pravnu osobu iako je zaposlen izvan iste, a obavlja u okrivljenoj pravnoj osobi samo poslove direktora?

ODGOVOR:

A) i B)

Radi se zakonskoj odredbi koja će svakako trebati izmjenu i u tom smjeru već postoji prijedlog. Međutim, prema važećoj odredbi možemo uzeti da predstavnik i odgovorna osoba u konkretnom prekršajnom postupku može biti ista fizička osoba u slučaju kada je ta osoba navedena kao jedini ovlaštenik za zastupanje u odgovarajućem registru. Svakako ta osoba ne mora biti i jedini zaposlenik u pravnoj osobi.

Kako sada proizlazi iz zakonske odredbe predstavnik bi trebao biti ujedno i zaposlenik, međutim kako prema važećoj sudskoj praksi direktor društva ne mora biti i zaposlenik, to se u odnosu na ovo pitanje na odgovarajući način može predstavnikom smatrati takav direktor, ukoliko je u registru jedini ovlašten za zastupanje društva.

5. PITANJE:

U svezi članka 114. stavak 4. Prekršajnog zakona – da li je potrebna odluka o imenovanju ovlaštenog predstavnika ako se istodobno vodi prekršajni postupak za isti prekršaj protiv

pravne osobe i odgovorne osobe, a radi se o slučaju kada je odgovorna osoba jedini ovlaštení predstavnik i zaposlenik pravne osobe.

ODGOVOR:

Formalna odluka (akt) nije potrebna, ali je potrebno priložiti u spis izvadak iz registra, te formalno – u zapisniku konstatirat da se vrši uvid u izvadak, kojim se utvrđuje činjenica o ovlasti za zastupanje, a u odnosu na činjenicu zaposlenja može se tražiti primjerice „potvrda“ pravne osobe, u koju se također vrši uvid i prilaže se u spis.

6. PITANJE:

Treba li uvijek insistirati na dostavi izvotka iz odgovarajućeg registra za okrivljenu pravnu osobu ili je dovoljan izvadak sa interneta

ODGOVOR:

U postupku treba pribaviti u spis, te izvršiti uvid u izvod iz registra trgovačkog suda i to konstatirati u zapisnik jer se na taj način utvrđuje „identitet“ pravne osobe i ovlaštenici za zastupanje.

7. PITANJE:

Je li direktor pravne osobe generalno odgovorna osoba, pa i u situaciji kada je pravna osoba nekim internim aktom (pravilnikom o radu, sistematizacijom ili sl.) drugoj osobi povjerala obavljanje određenih poslova i to upravo onih poslova kojima je prekršaj počinjen?

ODGOVOR:

Člankom 61. PZ-a propisano je tko se smatra odgovornom osobom u pravnoj osobi. U svakom slučaju poželjno je utvrditi što neposrednije odgovornu osobu, uvidom u odgovarajuće akte, međutim ukoliko bi se time odugovlačio postupak, direktor društva smatra se osobom koja odgovara za zakonitost poslovanja pravne osobe.

4. Ublažavanje novčane kazne

Iz uvodno istaknutih razloga PZ je u svojim odredbama – **članku 37.**, propisao pravila i granice ublažavanja kazne, čime se sprječava njihovo pretjerano i ponekad neopravdano smanjivanje ispod propisanog posebnog minimuma, na što ranije gotovo da i nije bilo moguće utjecati, budući osim okrivljenika, druga strana u postupku nije ulagala žalbe na prvostupanjske odluke, odnosno ukoliko je i bilo žalbi iste nisu bile potkrijepljene odgovarajućim razlozima niti dokazima. Međutim sada, u okviru raspona između opće donje granice i opće gornje granice **novčane kazne** koje propisuje PZ člankom 33., često su već posebne donje granice novčane kazne izrazito visoke, pa se pravila kojima se ograničava ublažavanje ukazuju neprimjerenima jer sud nema mogućnost dovoljno individualizirati novčanu kaznu. Primjerice Zakon o radu člankom 248. sankcionira 49 prekršaja za koje je donja granica novčane kazne za pravnu osobu propisana u iznosu od 61.000,00 kuna, što znači da ista kada se ublaži na jednu trećinu, primjenom članka 37. točke 3., ne može biti manja otprilike od 23.000,00 kuna, te se takva primjenjuje prema okrivljeniku koji može biti pravna osoba sa svega nekolicinom zaposlenih radnika, ali i pravna osoba sa više stotina radnika. Problem postaje izrazitiji kada se radi o realnom stjecaju nekoliko takvih prekršaja, pa ukupna izrečena kazna zna premašiti opći maksimum novčane kazne za pojedinu kategoriju okrivljenika, (u kojem slučaju se kazna svodi na odgovarajuću opću gornju granicu kazne propisanu PZ-om). Na ovaj problem praksa je odgovorila na način da se u konkretnim slučajevima ipak novčana kazna ublažava mimo pravila iz članka 37. PZ-a, na što bi VPS morao reagirati odgovarajućom odlukom u slučaju postojanja žalbe ovlaštenog tužitelja. Pri tome treba imati u vidu i vrlo restriktivne odredbe o opomeni, iz **članka 43.** PZ-a, prema

kojima se *opomena* kao mjera upozorenja može primijeniti samo prema počinitelju prekršaja za koji je kao jedina kazna propisana novčana kazna do 5.000,00 kuna.

Zaključno, vezano uz ovu temu, čini se neophodnim razmotriti problem i u nekoj eventualnoj izmjeni PZ-a voditi o tome računa.

PRIMJENA PREKRŠAJNOG ZAKONA U RADU FINACIJSKE POLICIJE

1. Stvarna nadležnost i pokretanje prekršajnog postupka

Zakonom o Financijskoj policiji („Narodne novine“ br. 177/04) osnovana je, kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva financija, Financijska policija, čija je temeljna zadaća financijski nadzor radi snaženja financijske discipline proračunskih obveznika, suzbijanje neslužbenog gospodarstva (tzv. „sive ekonomije“) i sprječavanje izbjegavanja plaćanja proračunskih obveza u cilju ostvarivanja proračunskih prihoda.

Djelokrug Financijske policije je provođenje financijskog nadzora zakonitosti, pravilnosti i pravodobnosti obračuna, prijava i uplata proračunskih prihoda i naknada propisanih posebnim zakonima.

U okviru propisanog djelokruga Financijska policija naročito nadzire:

- proizvodnju i promet naftnih derivata, duhanskih proizvoda, piva, alkohola, kave i bezalkoholnih pića u cilju utvrđivanja pravilnosti obračuna i pravodobnosti uplate posebnog poreza,

- izvršavanje obveze obračuna i uplate doprinosa za obvezna osiguranja,
- izvršavanje obveze prema proračunu preuzete koncesijskim ugovorom ili ugovorom o zakupu.

Financijska policija provodi postupak financijskog nadzora prema odredbama Općeg poreznog zakona i posebnih zakona kojima su propisane pojedine vrste proračunskih prihoda, ako Zakonom o Financijskoj policiji nije propisano drugačije.

Budući da je Općim poreznim zakonom („Narodne novine“ br. 147/08) u članku 4. propisana supsidijarna primjena Zakona o općem upravnom postupku za ona pitanja koja nisu uređena Općim poreznim zakonom, u postupanju Financijske policije primjenjuje se i Zakon o općem upravnom postupku.

Financijska policija, za razliku od nekih drugih upravnih organizacija u sastavu Ministarstva financija, nije nadležna za vođenje prvostupanjskog prekršajnog postupka zbog povrede propisa čiju je provedbu nadležna nadzirati.

Prema odredbi članka 16. Zakona o Financijskoj policiji ovlašteni službenik Financijske policije na temelju utvrđenih nepravilnosti u financijskom nadzoru podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka (Zakon o Financijskoj policiji pojmovno nije usklađen sa Prekršajnim zakonom prema kojemu je zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zamijenjen optužnim prijedlogom).

Sukladno odredbi stavka 2. istog članka, zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka iz stavka 1. toga članka, ovlašteni službenik Financijske policije podnosi **nadležnoj ustrojstvenoj jedinici Porezne uprave** koja vodi prekršajni postupak.

Ovakva odredba članka 16. Zakona o Financijskoj policiji u svakodnevnoj praksi se pokazala nepreciznom i nejasnom.

Naime, prema odredbi članka 1. stavka 6. Zakona o poreznoj upravi („Narodne novine“ br. 67/01...177/04), Porezna uprava obavlja poslove vođenja i rješavanja u prvostupanjskom

¹ Načelnik Odjela za posebne poreze u Ministarstvu financija – Financijskoj policiji, Postaji Zadar

prekršajnom postupku **zbog povrede poreznih propisa i propisa o plaćanju doprinosa za obvezna osiguranja prema zahtjevu Financijske policije.**

Značenje pojma „porezni propisi i propisi o plaćanju doprinosa za obvezna osiguranja“ nije posebno određeno (Zakon o Financijskoj policiji definira proračunske prihode kao porezne i ostale prihode koji su zakonima i drugim propisima donesenima na temelju zakona propisani kao obvezni, kao prihode od prodaje nefinancijske imovine i ostale prihode za koje ne postoji zakonska obveza davanja, Opći porezni zakon pak, kao javna davanja određuje poreze i druga javna davanja, a drugim javnim davanjima smatraju se carine, pristojbe, doprinosi, naknade za koncesije, novčane kazne za porezne prekršaje i sva davanja čije je utvrđivanje i/ili naplata i/ili nadzor prema posebnim propisima u nadležnosti poreznog tijela).

Međutim, niti Porezna uprava nije jedina upravna organizacija u sastavu Ministarstva financija koja u svojoj nadležnosti ima poslove vođenja i rješavanja u prvostupanjskom postupku zbog povrede **poreznih propisa.**

Naime, Zakonom o Carinskoj službi („Narodne novine“ br. 83/09) u članku 3. stavku 1. točki 11. propisano je da Carinska uprava vodi prekršajne postupke u prvom stupnju za prekršaje propisane Carinskim zakonom, Zakonom o carinskoj službi, te drugim zakonima kada je njihova provedba stavljena u njezinu nadležnost.

Sukladno odredbi točke 7. istog stavka Carinska uprava provodi mjere carinskog nadzora i nadzora posebnih poreza.

Dakle, za vođenje prekršajnog postupka u prvom stupnju zbog povrede poreznih propisa o plaćanju doprinosa za obvezna osiguranja nadležna je Porezna uprava, a za vođenje prekršajnog postupka u prvom stupnju zbog povrede propisa o posebnim porezima (trošarinama) nadležna je Carinska uprava.

Budući da je Financijska policija nadležna za provođenje nadzora zakonitosti, pravilnosti i pravodobnosti obračuna, prijava i uplata proračunskih prihoda u koje se, kako je prethodno navedeno, ubrajaju porezi (pa tako i posebni porezi - trošarine) te doprinosi, u nadležnost te službe kada je riječ o provođenju nadzora, spada i ono za što su, u smislu vođenja prvostupanjskog prekršajnog postupka zbog povrede tih propisa nadležne dvije upravne organizacije u sastavu Ministarstva financija (Carinska uprava za vođenje prekršajnog postupka zbog povrede propisa o posebnim porezima, a Porezna uprava za vođenje prekršajnog postupka zbog povrede poreznih propisa i propisa o doprinosima za obvezna osiguranja).

Imajući u vidu da Financijska policija prema odredbi članka 16. stavka 2. Zakona o Financijskoj policiji, prekršajni postupak pokreće kod nadležne ustrojstvene jedinice **Porezne uprave**, iako je Financijska policija nadležna i za nadzor nad primjenom propisa koji po svojoj naravi jesu porezni propisi (propisi o posebnim porezima – trošarinama), a za koje je glede vođenja prekršajnog postupka u prvom stupnju nadležna Carinska uprava, postavlja se pitanje praktične opravdanosti ovakve odredbe citiranog Zakona.

Ova je dvojba za sada riješena mišljenjem Ministarstva financija – Porezne uprave, Središnjeg ureda Klasa: 740-04/06-1/2, Ur. broj: 513-07-21-01/06-4 od 21. 6. 2006. godine prema kojemu **prekršajni postupak pri povredi propisa o posebnim porezima provodi Porezna uprava.**

Međutim, s obzirom da je Carinska uprava nadležna za vođenje prekršajnog postupka u prvom stupnju zbog povrede propisa o posebnim porezima, kada te povrede utvrde njene službe (carinski nadzor) ne ukazuje se logičnim rješenje da prekršajni postupak u slučaju kada te povrede u okviru svoje nadležnosti utvrdi Financijska policija vodi nadležna ustrojstvena jedinica (Područni ured) Porezne uprave, a ne nadležna Carinarnica.

I ne samo to, u obavljanju financijskog nadzora Financijska policija utvrđuje i povrede propisa koji po pravnom području kojega uređuju, nisu porezni propisi (primjerice propisi o platnom prometu u zemlji, ali i pojedini propisi iz energetskog sektora – proizvodnja i promet

naftnih derivata, o čemu će naknadno biti više riječi), zbog čega porezna tijela poput Porezne i Carinske uprave nisu niti nadležna za vođenje prekršajnog postupka zbog povrede tih propisa, već to spada u nadležnost prekršajnih sudova.

Upravo stoga, bilo bi potrebno uskladiti navedene propise tako da ovlašteni službenik Financijske policije u slučaju povrede propisa za čiju je provedbu nadležna Financijska policija, prekršajni postupak pokreće kod nadležne ustrojstvene jedinice **Ministarstva financija (a ne Porezne uprave)** odnosno kod nadležnog Prekršajnog suda (u slučaju da nije propisana nadležnost drugog prekršajnog tijela).

2. Izricanje mjere opreza – privremena zabrana obavljanja djelatnosti

Prema odredbi članka 22. stavka 1. točke 4. Zakona o Financijskoj policiji, ovlašteni službenik Financijske policije u provođenju financijskog nadzora ovlašten je pregledavati poslovne i stambene prostore u kojima se obavlja gospodarska djelatnost, izuzimati potrebnu dokumentaciju i **privremeno zabranjivati ili privremeno ograničavati obavljanje djelatnosti.**

Prema odredbi članka 23. Zakona o Financijskoj policiji ovlašteni službenik Financijske policije može naredbom privremeno ograničiti ili privremeno zabraniti obavljanje djelatnosti pečačenjem pogona, dijela pogona, postrojenja, opreme ili prostorija, na temelju odredaba posebnih zakona čija je pravilnost primjene predmet financijskog nadzora u slučajevima ako proračunski obveznik:

1. obavlja djelatnost za koju nije registriran, ne posjeduje odobrenje za rad, rješenje ili drugo odobrenje nadležnog tijela,

2. ne posjeduje valjanu dokumentaciju o primljenim, isporučenim dobrima, uslugama i pravima,

3. ne obračuna ili ne uplati proračunske prihode u skladu sa zakonom ili sa ugovornim obvezama o korištenju državnih dobara na temelju koncesija, zakupa ili najma,

4. za isporučena dobra i obavljene usluge ne izda račun,

5. ne položi gotovinska sredstva na propisani račun, prema Zakonu o platnom prometu u zemlji,

6. postupajući protivno odredbama Zakona o porezu na dodanu vrijednost izda račun, a ne isporuči dobra ili ne obavi zaračunatu uslugu (fiktivni račun),

7. postupajući protivno odredbama Zakona o porezu na dodanu vrijednost kao primatelj računa u svojim je poslovnim knjigama evidentirao račun po kojemu nije primio zaračunana dobra ili usluge i taj račun uključio u obračun poreza na dodanu vrijednost u prijavi podnesenoj Poreznoj upravi.

Zakon o Financijskoj policiji ne određuje pobliže način provođenja ove mjere niti značenje i vremensko određenje pojma „privremeno“.

Nadalje, mogućnost privremene zabrane daljnjeg rada – obavljanja djelatnosti propisana je i odredbama Zakona o porezu na dodanu vrijednost („Narodne novine“ br. 47/95..87/09) čiju provedbu sukladno odredbi članka 25. stavka 1. toga Zakona nadziru Porezna uprava i Financijska policija.

Naime, prema odredbi stavka 3. istog članka, tijela nadležna za nadzor provedbe toga Zakona **mog**u rješenjem privremeno zabraniti poreznom obvezniku daljnji rad:

1. ako ne dopusti nadzor,

2. ako ne obračuna i ne uplaćuje porez na dodanu vrijednost,

3. ako ne posjeduje dokumentaciju o primljenim i isporučenim dobrima i uslugama,

4. ako ne posjeduje ili ne da na uvid dokumentaciju o obvezi poreza za uplatu te o uplaćenom porezu,

5. ako ne izdaje račune ili ako isporuke dobara i usluga naplaćuje gotovinom, a ne iskazuje ih preko naplatnog uređaja ili na drugi odgovarajući način.

Žalba izjavljena protiv rješenja o privremenoj zabrani obavljanja daljnjeg rada ne zadržava izvršenje rješenja.

Zabrana se izvršava pečaćenjem poslovnih prostorija, onemogućavanjem korištenja postrojenja, uređaja i druge opreme za rad.

Mjera zabrane traje **od dana izvršnosti rješenja do uklanjanja razloga radi kojih je zabrana izrečena.**

Ako porezni obveznik ne plati utvrđene obveze poreza na dodanu vrijednost dok traje izrečena mjera zabrane, privremena zabrana traje sve dok porezni obveznik ne plati porez.

Prekršajnim zakonom, u članku 130. stavku 1. propisane su mjere opreza koje u postupku za prekršaje propisane zakonom, nakon što je podnesen optužni prijedlog, sud može po službenoj dužnosti ili na prijedlog tužitelja obrazloženim rješenjem primijeniti protiv okrivljenika.

Jedna od tih mjera opreza je sukladno odredbi stavka 2. točke 4. istog članka, mjera zabrane poduzimanja određene poslovne aktivnosti.

Prema odredbi stavka 6. istog članka, u slučaju vjerojatnosti da je počinjen prekršaj propisan zakonom, jednu ili više mjera opreza iz stavka 2. toga članka (dakle i mjeru zabrane poduzimanja određene poslovne aktivnosti) mogu privremeno, a najdulje do osam dana naredbom odrediti policija i inspeksijska tijela državne uprave prema osobi za koju postoji osnova sumnje da je počinitelj prekršaja.

Sukladno odredbi stavka 7. istog članka ako policija ili inspeksijska tijela državne uprave iz stavka 6. toga članka u roku od 8 dana od dana određivanja mjere opreza ne podnesu optužni prijedlog s prijedlogom sudu da produži primjenu mjere opreza ili ako nakon podnošenja ovakvoga zahtjeva sud o mjeri opreza ne odluči u daljnjem roku od 3 dana, primijenjena mjera opreza prestaje.

Prema odredbi članka 131. stavka 4. Prekršajnog zakona, u odluci kojom se određuje mjera opreza zabrane poduzimanja određene poslovne aktivnosti, potanje se određuje vrsta i predmet poslovne aktivnosti.

Način provođenja mjera opreza propisan je u članku 132. citiranog Zakona, tako da mjeru opreza – zabranu poduzimanja određene poslovne aktivnosti izvršava tijelo državne uprave nadležno za nadzor nad tom poslovnom aktivnošću.

Ovdje se postavlja pitanje da li je riječ o tijelu državne uprave koje je, postupajući u okviru svoje nadležnosti utvrdilo činjenice na kojima se mjera opreza temelji te tu mjeru i izreklo, ili se radi o tijelu državne uprave koje je općenito nadležno za nadzor nad određenom djelatnošću (primjerice Državni inspektorat za obavljanje djelatnosti trgovine i sl.).

Posve je jasno da se izricanjem mjere zabrane obavljanja djelatnosti, makar i privremeno, duboko zadire u poduzetničke slobode koje su temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske i koje su kao takve zajamčene Ustavom Republike Hrvatske.

Promatrano s te točke gledišta razumljiva je i intencija zakonodavca izražena kroz odredbe Prekršajnog zakona o izricanju mjere opreza, da o izricanju tako gospodarski osjetljive mjere kao što je mjera zabrane poduzimanja određene poslovne aktivnosti – obavljanja djelatnosti, čim manje odlučuju upravna tijela, odnosno da se odlučivanje o tim pitanjima dislocira iz djelokruga uprave u djelokrug sudova (ovdje valja napomenuti i da se prekršajni postupak koji se vodi pred tijelima državne uprave vodi na način propisan Prekršajnim zakonom, da postupke vode osobe koje su diplomirani pravnici sa položenim pravosudnim ispitom, te da postupak u drugom stupnju vodi Visoki prekršajni sud, a ne upravna tijela).

Upravo zbog toga bi trebalo prethodno spomenute propise, koji ovlaštenim službenicima Financijske policije daju široke ovlasti u izricanju mjera privremene zabrane obavljanja djelatnosti (ali i propise iz drugih područja koja na sličan način uređuju sličnu materiju i nadležnim inspektorima daju slične ovlasti) uskladiti s odredbama Prekršajnog zakona, kako bi se ubuduće izbjegle nedoumice i razlike u vođenju postupka.

Nadalje, budući da upravna tijela pa tako i Financijska policija mjeru opreza zabrane poduzimanja određene poslovne aktivnosti izriču radi sprečavanja daljnjeg činjenja prekršaja, dakle žurno, nužno je i da Prekršajni sudovi, odnosno tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak, također postupaju žurno kako bi se o izrečenoj mjeri odlučilo u daljnjem roku od tri dana od podnošenja optužnog prijedloga, jer u protivnom izrečena mjera gubi svoj smisao.

Nažalost u dosadašnjoj praksi, bar kada je riječ o Financijskoj policiji to nije bio slučaj pa su, zbog toga što prekršajna tijela nisu provodila žurne postupke, izrečene mjere opreza prestajale već protekom roka od osam dana iako su razlozi zbog kojih su one izrečene (daljnje kršenje propisa) postojali i dalje.

3. Pitanje aktivne legitimacije

Usporedno s prethodno izloženim problemom, u praktičnoj primjeni Prekršajnog zakona u radu Financijske policije zapaženo je da su u pojedinim slučajevima optužni prijedlozi koje je podnijela Financijska policija odbačeni zbog toga, kako se u odlukama o prekršaju navodi, promašene aktivne legitimacije.

Riječ je naime o primjeni Zakona o energiji („Narodne novine“ br. 68/01...76/07) koji između ostaloga uređuje obavljanje energetskih djelatnosti pa tako i stavljanje u promet naftnih derivata, a prema kojemu Zakonu inspekcijski nadzor nad provedbom toga Zakona obavljaju Državni inspektorat i **drugi nadležni inspektori prema posebnim propisima**.

Zakon o Financijskoj policiji, kao poseban propis, u članku 5. stavku 2. točki 1. propisuje da Financijska policija naročito nadzire **proizvodnju i promet naftnih derivata**, duhanskih proizvoda, piva, alkohola, kave i bezalkoholnih pića u cilju utvrđivanja pravilnosti obračuna i pravodobnosti uplate posebnog poreza.

Dakle, inspektori Financijske policije u smislu citiranih propisa mogu se smatrati „drugim nadležnim inspektorima prema posebnim propisima“ (Zakonu o Financijskoj policiji).

Budući da su prema odredbi članka 109. stavka 1. točke 2. Prekršajnog zakona ovlašteni tužitelji kao stranka u prekršajnom postupku i tijela državne uprave koja su sukladno odredbi članka 111. stavka 1. istog Zakona ovlaštena podnijeti optužni prijedlog za prekršaj predviđen propisom čiju je neposrednu provedbu ovlašteno nadzirati, nejasno je temeljem čega je sporna aktivna legitimacija Financijske policije za podnošenje optužnih prijedloga u ovim prekršajno – pravnim stvarima.

4. Mjera hitnog izvođenja dokaza - privremeno oduzimanje predmeta

Prema odredbi članka 22. stavka 1. točke 5. Zakona o Financijskoj policiji, ovlašteni službenik Financijske policije u provođenju financijskog nadzora ovlašten je pregledavati dobra, utvrđivati podrijetlo dobara, novca i vrijednosti i **privremeno ih oduzimati**.

Mjera privremenog oduzimanja predmeta propisana je Prekršajnim zakonom u glavi XXIII kao mjera hitnog izvođenja dokaza u članku 159.

Prema odredbi stavka 1. toga članka, ovlaštene osobe tijela državne uprave kada postupaju u okviru svoje nadležnosti nadzora, ako postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj mogu

od suda zatražiti da i prije pokretanja prekršajnog postupka, između ostaloga, naredi privremeno oduzimanje predmeta.

Sukladno odredbi stavka 2. istog članka, ako postoji opasnost od odgode, nadležna tijela državne uprave mogu sama odrediti izvođenje radnji iz stavka 1. toga članka, osim pretrage stana i prepoznavanja. O poduzetim radnjama nadležna tijela državne uprave sastavljaju zapisnik, a za oduzete predmete izdaju potvrdu.

Zapisnik i potvrda prilažu se uz optužni prijedlog.

U stavku 5. istog članka propisano je da se radnje iz stavka 1. provode smislenom primjenom odredbi Zakona o kaznenom postupku koje se odnose na te radnje i njihovo poduzimanje prije započinjanja kaznenog postupka, osim ako je odredbom toga članka nešto drukčije određeno.

Ovdje je dakle riječ o privremenom oduzimanju predmeta kao mjeri koja se provodi u upravnom postupku – postupku nadzora, za razliku od zaštitne mjere oduzimanja predmeta koja se izriče u prekršajnom postupku, a koja se može primijeniti glede predmeta koji je bio namijenjen ili uporabljen za počinjenje prekršaja ili je nastao počinjenjem prekršaja, kad postoji opasnost da će se taj predmet ponovno upotrijebiti za počinjenje prekršaja, ili kad se oduzimanje predmeta čini zbog zaštite opće sigurnosti, zdravlja ljudi, ili iz moralnih razloga (članak 57. stavak 1. Prekršajnog zakona).

Mogućnost izricanja zaštitne mjere oduzimanja predmeta u prekršajnom postupku predviđena je u više propisa iz djelokruga rada Financijske policije (Zakon o posebnom porezu na alkohol, Zakon o posebnom porezu na duhanske proizvode, Zakon o posebnom porezu na naftne derivate...)

Ovdje nije na odmet naglasiti da, prema odredbi članka 57. stavka 5. Prekršajnog zakona, predmeti koje prema zakonu okrivljenik ili druga osoba ne može imati ili predmeti namijenjeni prometu ali se u promet mogu pustiti samo pod posebnim uvjetima (s nadzornim markicama i sl.), oduzet će se i kada postupak ne završi odlukom o prekršaju kojom se okrivljenik proglašava krivim.

Proizvodi koji se obilježavaju posebnim nadzornim ili obilježavajućim markicama između ostalih su alkoholna pića, duhanski proizvodi i kava.

Prema odredbi članka 152. stavka 10. Prekršajnog zakona, raspolaganje pravomoćno oduzetim predmetima u prekršajnim postupcima uređuje se pravilnikom kojeg donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa uz suglasnost ministra nadležnog za financije.

Pravilnik o raspolaganju s predmetima oduzetim u prekršajnim postupcima objavljen je u „Narodnim novinama“ br. 179/03, a izmjene i dopune u broju 57/04.

Financijska policija u okviru svojega zakonom utvrđenog djelokruga rada tijekom obavljanja financijskog nadzora kod proračunskih obveznika oduzima predmete najčešće tzv. „trošarinske proizvode“ – proizvode koji se oporezuju posebnim porezima: alkoholna pića, duhanske proizvode i kavu, (ali isto tako i druge proizvode), međutim u prekršajnim postupcima koji se vode po optužnim prijedlozima u takvim slučajevima, najčešće se o daljnjem postupanju s oduzetim predmetima ne donosi nikakva odluka, pa ti predmeti koji, kako je navedeno najčešće niti ne mogu biti pušteni u promet, ostaju smješteni u, ionako ograničenim smještajnim kapacitetima Financijske policije umjesto da se s njima postupi na način određen propisima.

Ovaj rad, kao što se iz samog njegovog teksta može zaključiti, nema za cilj razmatranje primjene Prekršajnog zakona u radu Financijske policije na teoretskoj osnovi i razini, već je riječ o problemskom pristupu u kojemu se uočeni nedostaci u normativnom uređenju određene pravne materije i problemi u svakodnevnoj praktičnoj primjeni propisa koji tu

pravnu materiju uređuju, žele prikazati stručnoj publici radi uklanjanja tih problema, između ostaloga i putem međusobnog usklađivanja propisa iz oblasti upravnog i prekršajnog prava, s konačnim ciljem postizanja optimalnog odnosa između javnog interesa izraženog kroz postupanje tijela državne uprave, s jedne strane i posezanja u poduzetničke i gospodarske slobode s druge strane.

PRIMJENA PREKRŠAJNOG ZAKONA U RADU INSPEKTORA DRŽAVNOG INSPEKTORATA

1. Uvod

Državni inspektorat utemeljen je kao državna upravna organizacija Zakonom o ustrojstvu ministarstava i državnih upravnih organizacija („Narodne novine“ broj 131/97.) – 1997. godine. Donošenjem Zakona o Državnom inspektoratu 1999. godine („Narodne novine“ broj 76/99., 96/03., 151/03., 160/04., 174/04., 33/05., 48/05., 129/05., 140/05., 138/06., 68/07. i 79/07.) Državni inspektorat preuzeo je obavljanje inspekcijskih poslova iz više upravnih područja. U gotovo desetogodišnjoj primjeni navedenog Zakona, nastupili su razlozi za donošenje novog Zakona, koji je stupio na snagu 19. listopada 2008. godine („Narodne novine“ broj: 116/08., 123/08. – ispr.). Tekst Zakona o Državnom inspektoratu bilo je nužno prilagoditi novim institutima iz Prekršajnog zakona, poput optužnog prijedloga, subjekata odgovornih za počinjenje prekršaja, raspona novčanih kazni za prekršaje i sl.

Sukladno važećem Zakonu o Državnom inspektoratu ovo tijelo državne uprave obavlja inspekcijske poslove koji se odnose na nadzor obavljanja poslova i provedbu propisa o: trgovini i uslugama, radu i zaštiti na radu, elektroenergetici, rudarstvu, opremi pod tlakom, obračunu, naplati i uplati boravišne pristojbe, ugostiteljskoj djelatnosti i pružanju usluga u turizmu kao i druge inspekcijske poslove u drugim upravnim područjima, kada je to određeno posebnim zakonom te poslove nadzora u nekim već spomenutim upravnim područjima za potrebe Ministarstva obrane i Ministarstva unutarnjih poslova koje utvrđuju u skladu sa zakonom glavni inspektor i ministar obrane, odnosno ministar unutarnjih poslova.

Inspekcijske poslove iz djelokruga rada i nadležnosti Državnog inspektorata obavljaju gospodarski inspektori, inspektori rada (za radne odnose i zaštitu na radu), elektroenergetski inspektori, rudarski inspektori i inspektori opreme pod tlakom.

Državni inspektorat osim u Zagrebu, gdje mu je sjedište djeluje putem pet područnih jedinica sa sjedištem u Rijeci, Splitu, Osijeku, Varaždinu i Zagrebu i 39 ispostava u kojima inspekcijski nadzor nad poslovanjem pravnih i fizičkih osoba obavljaju inspektori u prvom stupnju koji rade u tim područnim jedinicama i ispostavama.

Prema Izvješću o radu Državnog inspektorata Republike Hrvatske u 2008. godini inspektori Državnog inspektorata proveli su ukupno 182.929 inspekcijskih nadzora u kojima su utvrdili 51.213 povreda propisa. Na temelju utvrđenih činjenica u obavljenim nadzorima, inspektori Državnog inspektorata podnijeli su 24.464 optužnih prijedloga prekršajnim sudovima, te 216 kaznenih prijava zbog sumnji u počinjenja kaznenih djela, naplatili 6.336 kazni na mjestu izvršenja prekršaja u ukupnom iznosu od 7.816 500,98 kn, donijeli 250 prekršajnih naloga na iznos od 1.563.028,00 kn, te predložili oduzimanje protupravno stečene imovinske koristi pribavljene prekršajem u iznosu od 41.194.485,00 kn.

Obavljajući poslove i zadatke, iz svog djelokruga i nadležnosti, inspektori Državnog inspektorata, primjenjuju i odredbe Prekršajnog zakona („Narodne novine“ broj 107/07. – u daljnjem tekstu: PZ).

Za potrebe ovoga rada o primjeni PZ-a prikupljena su zapažanja, primjedbe i mišljenja inspektora koji rade u prvostupanjskom inspekcijskom postupku.

Kao afirmativnu novost u PZ inspektori su istaknuli odredbe Zakona kojima je iz pravnih sankcija uklonjena globa, odredbe po kojima je pooštrena prekršajna represija, na takav način

što su propisani novi, viši rasponi novčanih kazni za prekršaje propisane Zakonom i odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te odredbe o zastari prekršajnog progona i izvršenja sankcija uz mogućnost da se posebnim zakonom koji određuje pojedino upravno područje može propisati dulji rok za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane tim Zakonom. Tu je i institut obaveznog prekršajnog naloga, uz napomenu da u radu inspektora ovaj institut rijetko dolazi u primjenu zbog iznosa novčane kazne kada je ovlašteni tužitelj – inspektor, obavezan izdati prekršajni nalog.

2. Zapažanja inspektora

U primjeni PZ-a inspektori su istakli i svoja zapažanja o postupanju prekršajnih sudova, ali i mišljenje na neke zakonske odredbe i to kako slijedi:

1. Prekršajni sudovi izriču veći broj prekršajnih naloga (nego prije stupanja na snagu PZ) na koje okrivljeni poslodavci redovito podnese prigovore, nakon čega sud provodi glavnu raspravu, te na taj način prekršajni postupak traje duže, odnosno povećava se mogućnost da se postupak obustavi zbog nastupanja zastare. Jasno je da je sud slobodan u izboru oko toga u kojim će predmetima izdati prekršajni nalog, ali ako su učestali prigovori u predmetima istog značaja valjalo bi preispitati praksu učestalosti izdavanja prekršajnih naloga.

2. Inspektori su primijetili neujednačenost u postupanju prekršajnih sudova, a koja se odnosi na trajanje prekršajnog postupka, potrebu saslušanja inspektora u svojstvu svjedoka, kao i na iznose izrečenih kazni, budući da je uočena razlika u brzini rješavanja predmeta među sudovima, u visinama izrečenih kazni, kao i u činjenici da pojedini sudovi inspektore ne pozivaju na glavne rasprave u svojstvu svjedoka ili to čine vrlo rijetko ili zamolbenim putem, dok pojedini sudovi inspektore pozivaju na svaku raspravu. Ove razlike ne odnose se samo na prekršajne sudove, već i na pojedine suce unutar istih prekršajnih sudova. Inspektori, također, navode učestalu pojavu da se rasprave zbog nedolaska stranaka često odgađaju čime se postupak oteže, a iziskuje puno nepotrebno izgubljenog vremena inspektora koji su pozvani na raspravu u svojstvu svjedoka.

3. Inspektori ukazuju na sve veći broj odluka suda kojima se kazne ublažavaju. Svoje nezadovoljstvo takvim odlukama suda inspektori ponekad zbog zauzetosti ne mogu iskazati podnošenjem žalbe.

4. Inspektori i nadalje ukazuju na problematiku primjene odredbe članka 159. PZ, s obzirom da se radi o optužnim prijedlozima u kojima se navodi da je privremeno oduzeta roba, te bez obzira na oznaku hitnosti rješavanja, takav predmet dođe u postupak tek nakon godinu dana, a Državni inspektorat ne raspolaže odgovarajućim prostorom koji bi bio namijenjen čuvanju oduzetih predmeta. Dakle, trebalo bi propisati postupak s privremeno oduzetim predmetima, jer je to posebno problematično u slučaju potrebe oduzimanja predmeta podložnih kvarenju.

Također, prilikom donošenja presuda sa zaštitnom mjerom oduzimanja predmeta, ne navodi se na koji se način treba postupiti sa oduzetim predmetima. U presudi se tek navodi da se predmeti oduzimaju (primjer s oduzetom robom s robnom markom, pa je potrebno takve predmete uništiti). Stoga se ukazuje potreba za hitnim donošenjem novog pravilnika kojim bi se uredilo raspolaganje pravomoćno oduzetim predmetima u prekršajnim postupcima. Za donošenje novog pravilnika zakonski temelj sadrži odredba članka 152. stavak 10. PZ, koji donosi ministar pravosuđa uz suglasnost ministra financija.

5. Pojedini prekršajni sudovi kada udovoljavaju zahtjevu gospodarskog inspektora za izdavanje naredbe o pretrazi stana ne određuju da radnje provodi gospodarski inspektor, već to povjeravaju isključivo policiji, iako inspekcijski postupak provodi inspektor. Prekršajni sudovi, prilikom izdavanja naloga za pretragu stana i drugih prostora, različito navode rokove

trajanja naloga. Na primjer, neki sudovi uopće ne navode rok, dok neki navode rok od 48 sati za izvršenje radnje pretrage stana i drugih prostora. Predlaže se da radi učinkovitijeg obavljanja nadzora, rok trajanja naloga bude ujednačen (po uzoru na članak 242. stavak 3. Zakona o kaznenom postupku, rok je tri dana).

6. Neki prekršajni sudovi kada pozivaju inspektora u svojstvu svjedoka na glavnu raspravu – inspektor poziv dostavljaju na adresu prebivališta inspektora, iako u optužnom prijedlogu nije naznačena adresa prebivališta inspektora. Predlaže se pozive inspektor za svjedoka dostavljati na adresu sjedišta ustrojstvene jedinice Inspektorata iz koje je inspektor. Optužni prijedlog sadrži i adresu ovlaštenog tužitelja.

7. Prilikom poziva tužitelju na nadopunu ili ispravak optužnog prijedloga temeljem članka 160. stavka 2. PZ uobičajena je praksa suda da ne naznače u kojem dijelu optužnog prijedloga je potrebno izvršiti njegovu nadopunu ili ispravak, to takvi pozivi ostavljaju u nedoumici inspektore glede nadopune ili ispravka optužnog prijedloga. Stoga inspektori predlažu da se prilikom poziva tužitelju na nadopunu ili ispravak optužnog prijedloga temeljem članka 160. stavka 2. PZ određeno navede u kojem dijelu je potrebno izvršiti nadopunu ili ispravak.

Kao ilustracija ovoj primjedbi navodi se podnošenje optužnog prijedloga radi osnovane sumnje na počinjenje prekršaja iz članka 104. stavka 2. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju („Narodne novine“ broj 150/08.), kažnjivog po članku 126. stavku 1. toga Zakona. Je li zaista potrebno i pored Zagreba kao mjesta počinjenja dijela prekršaja naznačiti i točnu adresu Područnog ureda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, odnosno Tvrtkovu ulicu, Mihanovićevu ili Klovićevu ulicu, ili je dovoljno kao mjesto počinjenja naznačiti Područni ured Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u Zagrebu.

8. Tijekom trajanja prekršajnog postupka inspektori su u više navrata pozvani na glavnu raspravu, a da na pozivu nije naznačeno u kojem svojstvu je inspektor pozvan, da li u svojstvu svjedoka ili podnositelja optužnog prijedloga, nadalje predlažemo da se pogotovo u pozivu radi objave presude naznači „radi objave presude“ budući da se ista može donijeti i objaviti i bez prisutnosti inspektora.

9. Odredbom članka 132. stavka 2. PZ, pri izvršavanju mjera opreza, propisano je da mjere opreza izvršava policija (osim mjere iz članka 130. stavka 2. točke 4. PZ), dok je odredbom članka 130. stavka 6. tog Zakona propisano da mjere opreza mogu naredbom odrediti i inspeksijska tijela državne uprave prema osobi za koju postoji osnovana sumnja da je počinitelj prekršaja. U konkretnom slučaju, kada naredbu o privremenom oduzimanju putne i druge isprave za prijelaz državne granice donosi inspektor Državnog inspektorata, a tu naredbu izvršava policija, kako je to i propisano naprijed cit. Odredbama Zakona, dolazi do neekonomičnosti postupka. Predloženo rješenje molimo uzeti u obzir kod eventualnih izmjena PZ.

3. Zaključne napomene

Zaključno, prikazujući određena pitanja vezana za primjenu PZ u radu inspektora Državnog inspektorata, želja je da u užoj suradnji s prekršajnim sudovima, kontinuiranom edukacijom inspektora (koja bi se obavljala na čitavom području RH) ujednačavamo praksu postupanja i nalazimo najbolja rješenja za svrsishodnu i ekonomičnu primjenu prekršajnog postupka, a sve u cilju jačanja zaštite javnog poretka, društvene discipline i drugih zaštićenih društvenih vrijednosti.

Moguća sporna pitanja u primjeni PZ predlaže se da u međusobnom kontaktu rješavaju inspektori u prvom stupnju i suci prekršajnih sudova.

NORMATIVNI I PRAKTIČNI ASPEKTI POREZNOG PREKRŠAJNOG ZAKONODAVSTVA I PRAKSE

1. Uvod

U svjetlu današnjih zbivanja na području ekonomije i gospodarstva kako u našoj zemlji tako i u svijetu, porezi, kao jedni od glavnih punitelja državnog proračuna zauzimaju značajnu ulogu, jer postaju središte interesa države. Njihova naplata je od velike važnosti za normalno funkcioniranje državnog aparata. Međutim vrlo često porezni obveznici ne plaćaju poreze ili se ne pridržavaju odredbi poreznih zakona.

Stoga će u ovom radu biti govora o prekršajima točnije o poreznim prekršajima sadržanim u Zakonu o porezu na dohodak, Zakonu o porezu na dodanu vrijednost, koji je od svojeg prvog stupanja na snagu pretrpio 11 izmjena i dopuna, Zakonu o porezu na dobit te Zakonu o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Zakon o kriznom porezu). Odredbe i drugih zakona, primjerice Zakona o posebnim porezima na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove, Zakon o posebnom porezu na duhanske proizvode i mnogi dr. također sadrže prekršajne odredbe, međutim u ovom radu o njima neće biti riječi, već će se rad isključivo temeljiti na ova četiri spomenuta Zakona, od kojih su Zakon o porezu na dohodak, Zakonu o porezu na dodanu vrijednost i Zakonu o porezu na dobit, opći porezni zakoni, a njihove prekršajne odredbe su temelj poreznih prekršaja, dok je zbog svoje problematike, a i interesa šire javnosti izabran, i kolokvijalno zvan Zakon o krizom porezu.

Za porezne zakone je karakterističan poseban porezni postupak, koji se odvija prema Općem poreznom zakonu, a koji je u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku *lex specialis*. U svakom od navedenih poreznih zakona određeni su kako porezni obveznici (koji su ujedno i mogući počinitelji poreznih prekršaja), tako i porezni prekršaji koje te osobe ili neke druge mogu počinuti.

Ovlaštenici na provođenje i detektiranje poreznih prekršaja odnosno nadzor za provođenje poreznih zakona stavljeni su u nadležnost Ministarstva financija Republike Hrvatske odnosno Porezne uprave i Financijske policije

Ukoliko ti ovlaštenici utvrde određene nepravilnosti u postupanju poreznih obveznika, dužni su pokrenuti i/ili provesti prekršajni postupak, koji se bez obzira na ovlaštenike na provođenje tog postupka, odvija prema odredbama Prekršajnog zakona (NN 107/07). Tako su tijela državne uprave ovlaštenici prema Prekršajnom zakonu, ovlašteni na provođenje prekršajnog postupka u prvom stupnju te eventualno donošenje rješenja o prekršaju, dok je u drugom stupnju nadležan Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. Za porezne prekršaje može se reći da su *delicta propria*, jer iste u najvećem broju slučajeva mogu počinuti jedino obveznici na plaćanje određene vrste poreza, ali i neke druge osobe određenih svojstava, npr. prema Zakonu o porezu na dodanu vrijednost i kupci, mogu biti počinitelji prekršaja.

Nadalje interesantno je da se u slučaju poreznih prekršaja paralelno vode prekršajni postupak i postupak naplate neplaćenog ili pogrešnog plaćenog poreza (porezni ili čak ovršni postupak), pa je upitna pravednost takvog uređenja, jer se na neki način porezni obveznik počinitelj prekršaja takvim uređenjem i postupanjem kažnjava više puta i to u ovršnom postupku (prisilna naplata tražbine odnosno duga državi) i u prekršajnom postupku u kojem mu se onda izriče novčana kazna, a moguće je izricanje i neke od zaštitnih mjera (npr. zabrana obavljanja zvanja, određenih djelatnosti, poslova ili dužnosti fizičkoj osobi, te

zabrana obavljanja određenih djelatnosti ili poslova pravnoj osobi) koje mogu počinitelja prekršaja pogoditi i više od same novčane kazne.

2. Zakon o porezu na dohodak (NN 177/04, 73/08)

Novi Zakon o porezu na dohodak (NN 177/04, 73/08) donesen je 10. prosinca 2004. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 2005. godine. Zakon je mijenjan u lipnju 2008. godine, koja izmjena je stupila na snagu 1. srpnja iste godine. Ovim Zakonom je uređen način utvrđivanja i plaćanja jedne vrste poreza, poreza na dohodak.¹

2.1. Porezni obveznik

Prema ovom Zakonu porezni obveznik je definiran člankom 2.² Pod pojmom poreznog obveznika smatra se fizička osoba koja ostvaruje dohodak³, ali i nasljednik za sve porezne obveze koje „proizlaze iz dohotka što ga je ostavitelj ostvario do svoje smrti“⁴, ali i „za dohodak koji mu pritiče iz naslijeđenih izvora dohotka“⁵. Definiranje poreznog obveznika je bitno, a kao što je već prije spomenuto, jer su u najvećem broju upravo oni i počinitelji poreznih prekršaja.

2.2. Porezni prekršaji prema Zakonu o porezu na dohodak

Porezni prekršaji koji se odnose na povredu ovog Zakona sadržani su u člancima 66.⁶ i 67.⁷ istog, te je za iste predviđena novčana kazna od 500,00 do 50.000,00 kuna. Za prekršaj iz

¹ „Članak 1.

(1) Porez na dohodak utvrđuje se i plaća prema odredbama ovoga Zakona.

(2) Raspodjela prihoda od poreza na dohodak utvrđuje se posebnim zakonom.“

² „Članak 2.

(1) Porezni obveznik je fizička osoba koja ostvaruje dohodak.“

(2) Ako više fizičkih osoba zajednički ostvaruje dohodak, porezni obveznik je svaka fizička osoba zasebno i to za svoj udio u zajednički ostvarenom dohotku.

(3) Porezni obveznik je i nasljednik za sve porezne obveze koje proizlaze iz dohotka što ga je ostavitelj ostvario do svoje smrti. Nasljednik je istodobno i porezni obveznik za dohodak koji mu pritiče iz naslijeđenih izvora dohotka.“

³ Članak 2. st. 1. Zakona o porezu na dohodak

⁴ Članak 2. st. 3. Zakona o porezu na dohodak

⁵ Članak 2. st. 3. Zakona o porezu na dohodak

⁶ „Članak 66.

Novčanom kaznom od 500,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj:

1. porezni obveznik koji u propisanom roku ne uplati ili uplati manji porez po godišnjoj poreznoj prijavi (članak 37. stavak 6., u svezi sa člankom 37. stavkom 3.),

2. porezni obveznik koji ne uplati mjesečni, odnosno jednokratni predujam poreza po rješenju Porezne uprave u utvrđenoj visini i u propisanom roku (članak 47. stavak 5., članak 44. stavak 5. i članak 50. stavak 1. i 3.).“

⁷ Članak 67. stavak 1.-

„Novčanom kaznom od 500,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj:

1. pravne i fizičke osobe koje za svoje radnike i fizičke osobe iz članka 14. ovoga Zakona ne izvrše godišnji obračun poreza na dohodak od nesamostalnog rada (članak 38.),

2. pravne i fizičke osobe koje Poreznoj upravi ne dostave ili ne dostave u roku podatke o isplaćenim plaćama, primicima i mirovinama i obustavljenom i uplaćenom porezu radnika, umirovljenika i fizičkih osoba iz članka 14. ovoga Zakona (članak 46. stavak 4.),

3. pravne i fizičke osobe koje Poreznoj upravi ne dostave ili ne dostave u roku propisane evidencije o

članka 67. stavka 2.⁸, odnosno ukoliko prekršaj iz stavka 1. istog članka počini odgovorna osoba u pravnoj osobi, predviđena je kazna od 500,00 do 20.000,00 kuna.

Tako je **člankom 66. stavkom 1⁹**. propisan prekršaj kada porezni obveznik u propisanom roku od 15 dana od dana dostave rješenja poreznom obvezniku, ne uplati ili uplati manji porez po godišnjoj poreznoj prijavi, dok je **stavkom 2.** propisan prekršaj kada „porezni obveznik koji ne uplati mjesečni, odnosno jednokratni predujam poreza po rješenju Porezne uprave u utvrđenoj visini i u propisanom roku. Kod predujmova poreza na dohodak koji se plaćaju mjesečno, prema članku 47. stavku 5.¹⁰ taj rok je do posljednjeg dana u mjesecu za prethodni mjesec. Kod dohotka od imovine koji je ostvaren od najamnine i zakupnine predujmovi poreza, prema članku 50. stavku 1. plaćaju se do posljednjeg dana u mjesecu za tekući mjesec¹¹, a predujam poreza na dohodak od otuđenja nekretnina i imovinskih prava, prema stavku 3. istog članka¹², porezni obveznici su dužni platiti jednokratno na pojedinačno ostvareni primitak u roku od 15 dana od dana primitka rješenja Porezne uprave o utvrđenom porezu.

Člankom 67. stavkom 1. točkom 1.¹³ propisano je da pravne i fizičke osobe čine prekršaj ukoliko za svoje radnike i fizičke osobe koje ostvaruju primitke od nesamostalnog rada, a koji su navedeni u članku 14. ovog Zakona, ne izvrše godišnji obračun poreza na dohodak od nesamostalnog rada. Naime prema članku 38. ovog Zakona poslodavac i isplatitelj primitaka i mirovina obvezan je za radnike i druge fizičke osobe izvršiti godišnji obračun poreza na dohodak i prireza porezu na dohodak sa zadnjom isplatom dohotka od nesamostalnog rada u toj godini.¹⁴

isplaćenom dohotku od nesamostalnog rada i uplaćenom porezu na dohodak (članak 46. stavak 5. u svezi sa člankom 64. točka 16.),

4. pravne i fizičke osobe koje isplate građanima ne obavljaju preko žiro-računa kod ovlaštene organizacije za platni promet (članak 61.).“

⁸ Članak 67. stavak 2.- „Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka odgovorna osoba u pravnoj osobi kaznit će se novčanom kaznom od 500,00 do 20.000,00 kuna.“

⁹ Članak 66.

Novčanom kaznom od 500,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj:

stavak 1.- „porezni obveznik koji u propisanom roku ne uplati ili uplati manji porez po godišnjoj poreznoj prijavi (članak 37. stavak 6., u svezi sa člankom 37. stavkom 3.)“ - Članak 37. stavak 6. - „Porez na dohodak po godišnjoj poreznoj prijavi plaća se u roku od 15 dana od dana dostave rješenja poreznom obvezniku.“ - Članak 37. stavak 3.- „Godišnji porez na dohodak utvrđuje se prema poreznoj osnovici iz članka 6. ovoga Zakona, a od utvrđenoga godišnjeg poreza odbijaju se iznosi plaćenog predujma poreza po svim iskazanim dohocima prema članku 5. ovoga Zakona te utvrđuje razlika za uplatu ili povrat poreza.“

¹⁰ Članak 47. stavak 5. - „Predujmovi poreza na dohodak iz stavka 1. ovoga članka plaćaju se mjesečno do posljednjeg dana u mjesecu za prethodni mjesec.“

¹¹ Članak 50. stavak 1.- „Kod dohotka od imovine ostvarenog od najamnine i zakupnine, osim dohotka ostvarenog iznajmljivanjem stanova soba i postelja putnicima i turistima i organiziranjem kampova iz članka 44. ovoga Zakona, predujmovi poreza plaćaju se prema rješenju Porezne uprave i to do posljednjeg dana u mjesecu za tekući mjesec. Pri utvrđivanju predujma poreza ne uzima se u obzir osobni odbitak poreznog obveznika iz članka 36. ovoga Zakona. Predujam poreza na dohodak plaća porezni obveznik po postupku i na način iz članka 47. ovoga Zakona, a po stopi od 15 %.“

¹² Članak 50 stavak 3. - „Predujam poreza na dohodak od otuđenja nekretnina i imovinskih prava plaćaju porezni obveznici prema rješenju Porezne uprave jednokratno na pojedinačno ostvareni primitak i to u roku od 15 dana od dana primitka rješenja Porezne uprave o utvrđenom porezu na dohodak. Predujam se utvrđuje od porezne osnovice iz članka 27. stavka 5. ovoga Zakona primjenom stope od 25%.“

¹³ Članak 67. stavak 1. točka 1- „, pravne i fizičke osobe koje za svoje radnike i fizičke osobe iz članka 14. ovoga Zakona ne izvrše godišnji obračun poreza na dohodak od nesamostalnog rada (članak 38.)“

¹⁴ Članak 38. stavak 1.- „, Poslodavac i isplatitelj primitaka i mirovina iz članka 14. ovoga Zakona obvezan je za radnike i druge fizičke osobe iz članka 14. ovoga Zakona izvršiti godišnji obračun poreza na dohodak i prireza porezu na dohodak sa zadnjom isplatom dohotka od nesamostalnog rada u toj godini, ako tijekom godine dohodak od nesamostalnog rada nije redovito mjesečno isplaćivan pa nije iskorišten osobni odbitak iz članka 36. stavka 1. i 2. ovoga Zakona, a ni izdaci za uplaćene premije osiguranja iz članka 12. stavka 9. ovoga Zakona i to na način iz članka 16. stavka 2. ovoga Zakona ili je po toj osnovi porezno opterećenje u pojedinim mjesecima

Prekršaj, prema **točki 2. stavka 1. istog članka**, čine i pravne i fizičke osobe koje Poreznoj upravi ne dostave ili ne dostave u roku podatke o isplaćenim plaćama, primicima i mirovinama i obustavljenom i uplaćenom porezu radnika, umirovljenika i fizičkih osoba iz članka 14. ovoga Zakona.¹⁵ Prema članku 46. stavak 4. ovog Zakona,¹⁶ poslodavac i isplatitelj primitka odnosno plaće ili mirovine, podatke o isplaćenim primicima odnosno plaćama i mirovinama i obustavljenom i uplaćenom porezu na dohodak od nesamostalnog rada radnika, umirovljenika i fizičkih osoba ili sam porezni obveznik dužni su dostaviti Poreznoj upravi do 31. siječnja tekuće godine za proteklu godinu, na propisanim obrascima.

Točkom 3. stavka 1. istog članka¹⁷ rečeno je da pravne i fizičke osobe čine prekršaj ako ne dostave ili ne dostave u roku propisane evidencije o isplaćenom dohotku od nesamostalnog rada i uplaćenom porezu na dohodak Poreznoj upravi. Ova obveza pravnih i fizičkih osoba sadržana je u članku 46. stavak 5. ovog članka prema kojoj odredbi su poslodavci i isplatitelji primitka, odnosno plaće i mirovina i sam porezni obveznik obvezni o isplaćenom dohotku od nesamostalnog rada i uplaćenom porezu na dohodak sastavljati i Poreznoj upravi dostavljati i druge propisane evidencije.¹⁸

Pravne i fizičke osobe koje isplate građanima ne obavljaju preko žiro-računa kod ovlaštene organizacije za platni promet, također čine prekršaj sukladno **točki 4. stavka 1. ovog članka**¹⁹, jer su to dužne učiniti prema članku 61. ovog Zakona.²⁰

Zakon o porezu na dohodak u članku 65. sadrži i postupovnu odredbu u kojoj je navedeno da se „glede utvrđivanja, naplate, povrata poreza, žalbenog postupka, zastare i prekršajnog postupka primjenjuju odredbe Općeg poreznog zakona i Zakona o prekršajima“.

Stoga se može zaključiti da se na utvrđivanje, naplatu, povrat poreza, žalbeni postupak u poreznom postupku te zastare primjenjuju odredbe Općeg poreznog zakona, dok se za prekršaje primjenjuju odredbe Prekršajnog zakona. Naime ovu konstataciju potvrđuje i odredba članka 206. stavka 5. Općeg poreznog zakona (NN 147/08) u kojoj je izričito rečeno da se na „prekršajni postupak koji vodi porezno tijelo primjenjuju odredbe Prekršajnog zakona“.

bilo različito pa je porez uplaćen u većem iznosu.“

Članak 38. stavak 2.- „Poslodavac i isplatitelj primitaka i mirovina iz članka 14. ovoga Zakona obvezan je izvršiti godišnji obračun iz stavka 1. ovoga članka za radnike i fizičke osobe koje ostvaruju primitke iz članka 14. ovoga Zakona koji su kod njega ostvarivali plaću, mirovinu ili primitke iz članka 14. ovoga Zakona u cijelom poreznom razdoblju, a nisu mijenjali prebivalište ili uobičajeno boravište između gradova i općina koje su propisale plaćanje prireza porezu na dohodak.“

¹⁵ Članak 67. stavak 1. točka 2.- „Pravne i fizičke osobe koje Poreznoj upravi ne dostave ili ne dostave u roku podatke o isplaćenim plaćama, primicima i mirovinama i obustavljenom i uplaćenom porezu radnika, umirovljenika i fizičkih osoba iz članka 14. ovoga Zakona (članak 46. stavak 4.)“

¹⁶ Članak 46. stavak 4.- „Podatke o isplaćenim primicima odnosno plaćama i mirovinama iz članka 14. ovoga Zakona i obustavljenom i uplaćenom porezu na dohodak od nesamostalnog rada radnika, umirovljenika i fizičkih osoba koji ostvaruju primitke iz članka 14. ovoga Zakona, poslodavac i isplatitelj primitka, odnosno plaće ili mirovine ili sam porezni obveznik dostavlja Poreznoj upravi do 31. siječnja tekuće godine za proteklu godinu, na propisanim obrascima.“

¹⁷ Članak 67. stavak 1. točka 3.- „pravne i fizičke osobe koje Poreznoj upravi ne dostave ili ne dostave u roku propisane evidencije o isplaćenom dohotku od nesamostalnog rada i uplaćenom porezu na dohodak (članak 46. stavak 5. u svezi sa člankom 64. točka 16.)“

¹⁸ Članak 46. stavak 5.- „Poslodavci i isplatitelji primitka, odnosno plaće i mirovina iz članka 14. ovoga Zakona i sam porezni obveznik obvezni su o isplaćenom dohotku od nesamostalnog rada i uplaćenom porezu na dohodak sastavljati i Poreznoj upravi dostavljati i druge propisane evidencije.“

¹⁹ Članak 67. stavak 1. točka 4.- „pravne i fizičke osobe koje isplate građanima ne obavljaju preko žiro-računa kod ovlaštene organizacije za platni promet (članak 61.)“

²⁰ Članak 61.- „Tijela državne uprave i sudbene vlasti i druga državna tijela, tijela i službe jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, zavodi, neprofitne organizacije, poduzetnici – pravne i fizičke osobe, obavljaju isplate primitaka koji se smatraju dohotkom obveznicima poreza na dohodak na žiroračun kod ovlaštene organizacije za platni promet, a iznimno i u gotovom novcu na propisan način.“

3. Zakon o porezu na dodanu vrijednost (NN 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/00, 73/00, 48/04, 82/04, 90/05, 76/07, 87/09, 94/09)

Zakon o porezu na dodanu vrijednost (NN 47/95), objavljen je 12. srpnja 1995. god., a stupio je na snagu 20. srpnja 1995. godine, s odgodom primjene do 1. siječnja 1998. godine. Od dana stupanja na snagu do danas bio je izmijenjen 11 puta, sa zadnjom izmjenom 1. kolovoza 2009. godine.

3.1. Porezni obveznik

Pojam poreznog obveznika prema ovom Zakonu sadržan je u članku 6.²¹ Tako je porezni obveznik poduzetnik koji isporučuje dobra ili obavlja usluge koje su taksativno navedene u članku 2. stavka 1. točke 1. osim poduzetnika čija godišnja vrijednost usluga ili isporuka dobara nije bila veća od 85.000,00 kn²², zatim uvoznik²³, poduzetnik koji na području Republike Hrvatske nema sjedište, poslovnu jedinicu, prebivalište ili uobičajeno boravište, a u tuzemstvu obavlja isporuke dobara ili usluga iz članka 2. stavka 1. točke 1. ovoga Zakona, osim usluga za koje je domaći primatelj usluga obavezan obračunati i uplatiti porez na temelju članka 19. stavka 2. ovoga Zakona²⁴, izdavatelj računa²⁵ iz članka 15. stavka 5. ovoga Zakona²⁶ i domaći poduzetnik iz članka 19. stavka 2. ovoga Zakona²⁷.

Porezni obveznici mogu biti i tijela državne vlasti, tijela državne i lokalne samouprave i uprave, političke stranke i sindikati ako obavljaju gospodarsku ili drugu djelatnost, a neoporezivanje te djelatnosti dovelo bi do stjecanja neopravdanih povlastica, u kojem će slučaju Porezna uprava rješenjem utvrditi da su porezni obveznici za tu djelatnost.²⁸

U članku 6.a.,²⁹ određeno je da svaki porezni obveznik mora imati poreznog zastupnika, te su određeni uvjeti tko može biti porezni zastupnik, te koje su njegove obveze.

²¹ Članak 6.

Stavak 1. – „Porezni obveznik je:

1. poduzetnik koji isporučuje dobra ili obavlja usluge iz članka 2. stavka 1. točke 1. osim poduzetnika iz članka 22. stavka 1. ovoga Zakona,

2. uvoznik prema članku 2. stavku 1. točki 2. ovoga Zakona,

3. poduzetnik koji na području Republike Hrvatske nema sjedište, poslovnu jedinicu, prebivalište ili uobičajeno boravište, a u tuzemstvu obavlja isporuke dobara ili usluga iz članka 2. stavka 1. točke 1. ovoga Zakona, osim usluga za koje je domaći primatelj usluga obavezan obračunati i uplatiti porez na temelju članka 19. stavka 2. ovoga Zakona,

4. izdavatelj računa iz članka 15. stavka 5. ovoga Zakona i

5. domaći poduzetnik iz članka 19. stavka 2. ovoga Zakona.“

Stavak 2. – „Tijela državne vlasti, tijela državne i lokalne samouprave i uprave, političke stranke, sindikati i komore ne smatraju se poduzetnicima u smislu članka 2. stavka 3. ovoga Zakona ako obavljaju poslove u okviru svog djelokruga ili ovlasti. Ako obavljaju gospodarsku ili drugu djelatnost, a neoporezivanje te djelatnosti dovelo bi do stjecanja neopravdanih povlastica, tada će Porezna uprava rješenjem utvrditi da su porezni obveznici za tu djelatnost.“

²² Članak 6. stavak 1. točka 1. u vezi s člankom 22. stavkom 1. ovoga Zakona

²³ Članak 6. stavak 1. točka 2.

²⁴ Članak 6. stavak 1. točka 3 u vezi s člankom 19. st. 2. ovoga Zakona

²⁵ Članak 6. stavak 1. točka 4

²⁶ Članak 15. stavak 5. – „Ako netko u nekomu računu za isporučena dobra i obavljene usluge izdvojeno iskaže porez na dodanu vrijednost, iako za to nije ovlašten, tada dužuje iskazani iznos, osim kad ispravi račun izdan primatelju u skladu sa člankom 8. stavkom 3. ovoga Zakona.“

²⁷ Članak 19. stavak 2. – „Ako domaćemu poduzetniku uslugu obavi poduzetnik sa sjedištem u inozemstvu, domaći poduzetnik porez plaća u roku iz stavka 1. ovoga članka na propisani uplatni račun.“

²⁸ ²⁸ Članak 6. stavak 2.

²⁹ Članak 6.a

Stavak 1- „Porezni obveznik iz članka 6. stavka 1. točke 3. ovoga Zakona, mora imenovati poreznog zastupnika te ga opunomoćiti za zaprimanje pismena i obavljanje svih poslova u vezi s utvrđivanjem i plaćanjem poreza.“

3.2. Porezni prekršaji prema Zakonu o porezu na dodanu vrijednost

Porezni prekršaji sadržani su u člancima 28.³⁰, 29.³¹, i 30.³² Zakona o porezu na dodanu vrijednost.

Stavak 2.- „Porezni zastupnik mora biti porezni obveznik sa sjedištem odnosno prebivalištem u tuzemstvu koji je registriran kao obveznik poreza na dodanu vrijednost.“

Stavak 3.- „Porezni zastupnik iz stavka 1. ovoga članka obvezno se prijavljuje Poreznoj upravi s podacima o sebi i inozemnim poduzetnicima koje zastupa. Nakon prijave Porezna uprava poreznom zastupniku izdaje odobrenje, ako ispunjava uvjete za obavljanje poslova poreznog zastupnika.“

Stavak 4.- „Porezna uprava ima pravo uskratiti izdavanje odobrenja ili oduzeti izdano odobrenje ako je porezni zastupnik kažnjen na temelju pravomoćnog rješenja za prekršaj, odnosno ako je dužnik poreza ili drugih javnih davanja.“

Stavak 5.- „Porezni zastupnik jamči za plaćanje poreza.“

Stavak 6.- „Ministar financija propisuje odredbe za provedbu ovoga članka.“

³⁰ Članak 28

Stavak 1.- „Novčanom kaznom za prekršaj kaznit će se porezni obveznik u iznosu od 1.000,00 do 200.000,00 kuna:

1. ako u računu ne iskaže sve propisane podatke (članak 15. stavak 3. ili 6.),
2. ako ne istakne obavijest o obvezi izdavanja i uzimanja računa (članak 15. stavak 9.),
3. ako ne podnese ili ne podnese u propisanom roku prijavu poreza na dodanu vrijednost (članak 18. stavak 1.),
4. ako ne podnese ili ne podnese u propisanom roku konačni obračun poreza na dodanu vrijednost (članak 18. stavak 2.),
5. ako porez na dodanu vrijednost ne uplati na propisani račun (članak 19. stavak 3.),
6. ako u svom knjigovodstvu ne osigurava podatke za obračun i uplatu poreza na dodanu vrijednost te o obračunanom i uplaćenom porezu (članak 22.g i 23.),
7. ako ne popiše izdane a nenaplaćene račune (članak 31. stavak 1. točka 1.),
8. ako ne dostavi ili ne dostavi u propisanom roku popisne liste (članak 31. stavak 2.),
9. ako ne izvijesti ili u propisanom roku ne izvijesti Poreznu upravu prije popisa zaliha (članak 31. stavak 3.),
10. ako ne poništi obračun poreza na promet proizvoda i usluga ili ne obračuna porez na dodanu vrijednost (članak 31. stavak 4.),
11. ako ne obračuna, i ne izda račune za obavljene isporuke dobara i usluga (članak 32. stavak 1.). „

Stavak 2.- „Novčanom kaznom od 1.000,00 do 200.000,00 kuna kaznit će se i porezni zastupnik koji ne ispunjava porezne obveze iz članka 6.a stavka 5. ovoga Zakona.“

Stavak 3.- „Novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se i osoba koja je kod poreznog obveznika odgovorna za obavljanje poslova iz stavka 1. i 2. ovoga članka a ne postupi po odredbama ovoga Zakona.“

³¹ „Članak 29.

(1) Novčanom kaznom za prekršaj kaznit će se porezni obveznik u iznosu od 2.000,00 do 500.000,00 kuna:

1. ako netočno utvrdi poreznu osnovicu (članci 8. i 9. i 22.b, te članak 32. stavci 2. i 3.),
2. ako koristi porezna oslobođenja suprotno odredbama zakona (članak 11., 11.a, 12., 13., 13.a i 13.b),
3. ako ne izda račun (članak 15. stavak 1.),
4. ako isporuke dobara i usluga naplaćuje gotovinom, a ne iskazuje ih preko naplatnog uređaja ili na drugi odgovarajući način (članak 15. stavak 7.),
5. ako ne obračuna ili netočno obračuna porez na dodanu vrijednost (Članak 17.),
6. ako ne obračuna i ne uplati dužni iznos poreza na dodanu vrijednost ili ako ga ne uplati u propisanom roku (članak 19. stavak 1.),
7. ako odbije pretporez, koji se po ovome zakonu ne može odbiti (članak 20. stavak 3., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., i članak 22.f),
8. ako ne čuva dokumentaciju u propisanom razdoblju (članak 24.),
9. ako ne dopusti nadzor nadležnim tijelima ili ne da na uvid dokumentaciju i knjige o primljenim i izdanim računima za isporučena dobra i obavljene usluge (članak 25. stavak 1. i 3.),
10. ako ne izvijesti mjerodavnu ispostavu Poreze uprave u roku za predaju prve prijave poreza na dodanu vrijednost o početku primjene postupka oporezivanja marže (članak 22.c stavak 3.).
11. ako ne popiše zalihe robe u trgovini i ugostiteljstvu (članak 31. stavak 1. točka 2. i 3.).

(2) Novčanom kaznom od 1.000,00 do 20.000,00 kuna kaznit će se i osoba koja je kod poreznog obveznika odgovorna za obavljanje poslova iz stavka 1. ovoga članka a ne postupi po odredbama ovoga Zakona.

Člankom 28. stavkom 1. predviđeno je kažnjavanje poreznog obveznika novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 do 200.000,00 kn, ako u računu ne iskaže sve propisane podatke koje račun mora sadržavati sukladno članku 15. stavku 3. ili 6.³³, ne istakne obavijest o obvezi izdavanja i uzimanja računa koja je obveza propisana u članku 15. stavku 9.,³⁴ ako ne podnese ili ne podnese u propisanom roku odnosno do zadnjega dana u tekućem mjesecu po proteku obračunskog razdoblja, prijavu poreza na dodanu vrijednost što je dužan učiniti prema članku 18. stavak 1.,³⁵ ako ne podnese ili ne podnese u propisanom roku do kraja travanja odnosno do kraja veljače tekuće godine za proteklu kalendarsku godinu (za određene vrste poduzetnika iz članka 17. stavka 3.) ili u roku od tri mjeseca od prestanka poslovanja konačni obračun poreza na dodanu vrijednost, a što je dužan učiniti prema članku 18. stavku 2.³⁶, ako porez na dodanu vrijednost ne uplati na propisani račun, koji određuje Ministar financija³⁷, ako u svom knjigovodstvu ne osigurava podatke za obračun i uplatu poreza na dodanu vrijednost te o obračunanom i uplaćenom porezu, a što je dužan učiniti sukladno članku 22.g³⁸ i članku 23³⁹.

(3) Za prekršaje stavka 1. ovoga članka učinjene u povratu u roku od dvije godine nadležno tijelo koje provodi prekršajni postupak može izreći uz novčanu kaznu i zaštitnu mjeru zabrane obavljanja djelatnosti u vremenu od jedne do tri godine.

(4) Za prekršaj iz članka 25. stavka 2. ovoga Zakona kaznit će se porezni obveznik u visini tržišne vrijednosti zatečenih dobara bez dokumentacije o nabavi.“

³² Članak 30.- „Kupcu odnosno korisniku usluga izreći će se kazna za prekršaj na licu mjesta u iznosu 50,00 kuna ako osobi ovlaštenoj za nadzor odbije pokazati račun, isječak vrpce ili potvrđnicu iz naplatnog uređaja koju mu je izdao prodavatelj (članak 15. stavak 10.).“

³³ Članak 15. stavak 3. – „Račun mora sadržavati ove podatke:

1. mjesto izdavanja, broj i nadnevak,
2. ime (naziv), adresu i osobni identifikacijski broj poduzetnika, koji je isporučio dobra ili obavio usluge (prodavatelja),
3. ime (naziv), adresu i osobni identifikacijski broj poduzetnika kome su isporučena dobra ili obavljene usluge (kupca),
4. količinu i uobičajeni trgovački naziv isporučenih dobara te vrstu i količinu obavljenih usluga,
5. nadnevak isporuke dobara ili obavljenih usluga,
6. iznos naknade (cijene) isporučenih dobara ili obavljenih usluga, razvrstane po poreznoj stopi,
7. iznos poreza razvrstan po poreznoj stopi,
8. zbrojni iznos naknade i poreza.“

Članak 15. stavak 6. – „Računi za gotovinski promet, isječci vrpce ili potvrđnice iz naplatnih uređaja moraju sadržavati najmanje ove podatke:

1. broj i nadnevak izdavanja,
2. ime (naziv), adresu i osobni identifikacijski broj poduzetnika koji je isporučio dobra ili obavio usluge, te naznaku mjesta gdje je isporuka dobara ili usluga obavljena (broj prodajnog mjesta, poslovnog prostora, prodavaonice i sl.)
3. količinu i uobičajeni trgovački naziv isporučenih dobara te vrstu i količinu obavljenih usluga,
4. ukupni iznos naknade i poreza razvrstani po poreznoj stopi.“

³⁴ Članak 15. stavak 9. – „Porezni obveznici iz stavka 7. ovoga članka obvezni su na svakom prodajnom mjestu vidno istaknuti obavijest o obvezi izdavanja i uzimanja računa.

³⁵ Članak 18. stavak 1.- „Porezni obveznik mora za obračunsko razdoblje sam utvrditi obvezu poreza na dodanu vrijednost i iskazati je u prijavi poreza. Porezni obveznik mora prijavu poreza predati mjerodavnoj ispostavi Porezne uprave prema svome sjedištu na propisanom obrascu do zadnjega dana u tekućem mjesecu po proteku obračunskog razdoblja.“

³⁶ Članak 18. stavak 2.- „Konačni obračun poreza na dodanu vrijednost porezni obveznik mora predati nadležnoj ispostavi Porezne uprave prema svome sjedištu, odnosno prebivalištu do kraja travnja, a porezni obveznik iz članka 17. stavka 3. ovoga Zakona do kraja veljače tekuće godine za proteklu kalendarsku godinu, odnosno u roku od tri mjeseca od prestanka poslovanja.“

³⁷ Članak 19. stavak 3.- „(3) Ministar financija propisuje uplatne račune poreza na dodanu vrijednost“

³⁸ Članak 22.g. stavak 1.- „Preprodavatelj koji u isto vrijeme primjenjuje redovni postupak oporezivanja porezom na dodanu vrijednost i postupak oporezivanja marže mora voditi posebnu evidenciju za svaki od tih postupaka.“

Članak 22.g. stavak 2.- „Ministar financija propisuje oblik i sadržaj tih evidencija“

³⁹ „ Članak 23.

ovog Zakona, ako ne popiše izdane, a nenaplaćene račune,⁴⁰ ako ne dostavi ili ne dostavi u propisanom roku popisne liste,⁴¹ ako ne izvijesti ili u propisanom roku ne izvijesti Poreznu upravu prije popisa zaliha,⁴² ako ne poništi obračun poreza na promet proizvoda i usluga ili ne obračuna porez na dodanu vrijednost,⁴³ ako ne obračuna, i ne izda račune za obavljene isporuke dobara i usluga.⁴⁴

U **stavku 2. istog** članka je predviđeno kažnjavanje onog poreznog zastupnika koji ne jamči za plaćanje poreza⁴⁵ i to novčanom kaznom od 1.000,00 do 200.000,00 kn, dok je **stavkom 3.** predviđeno kažnjavanje osobe koja je zaposlena kod poreznog obveznika ili poreznog zastupnika i odgovorna je za obavljanje poslova za koje porezni obveznik i porezni zastupnik su prekršajno odgovorni, novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna⁴⁶.

Prekršajna odgovornost poreznog obveznika predviđena je i **člankom 29. stavkom 1.** Zakona o porezu na dodanu vrijednost. Tom odredbom je propisano da će se porezni obveznik kazniti za prekršaj novčanom kaznom od 2.000,00 do 500.000,00 kuna ako netočno utvrdi poreznu osnovicu,⁴⁷ ako koristi porezna oslobođenja suprotno odredbama zakona, koja oslobođenja su taksativno navedena u člancima 11., 11.a, 12., 13., 13.a i 13.b, ako ne izda račun sukladno odredbi članka 15. stavka 1. ovog Zakona,⁴⁸ ako isporuke dobara i usluga naplaćuje gotovinom, a ne iskazuje ih preko naplatnog uređaja ili na drugi odgovarajući način⁴⁹, ako ne obračuna ili netočno obračuna porez na dodanu vrijednost,⁵⁰ ako ne obračuna i

(1) Porezni obveznik koji plaća porez prema izdanim računima mora u knjizi primljenih (ulaznih) i izdanih (izlaznih) računa i u svome knjigovodstvu osigurati sve podatke potrebne za utvrđivanje i plaćanje poreza na dodanu vrijednost, a naročito:

1. o ukupnoj vrijednosti isporuka dobara i obavljenih usluga, vrijednosti isporuka dobara i obavljenih usluga na koje se plaća porez registriranim poreznim obveznicima i krajnjim potrošačima te vrijednosti isporuka dobara i obavljenih usluga koje su oslobođene plaćanja poreza,

2. o obračunanom porezu po izdanim računima za isporučena dobra i obavljene usluge,

3. o ukupnoj vrijednosti primljenih dobra i usluga, vrijednosti primljenih dobara i usluga s porezom i vrijednosti primljenih dobara i usluga bez poreza,

4. o obračunanom porezu po računima za primljena dobra i korištene usluge (pretporezu).

5. o obvezi poreza za uplatu i uplati poreza,

6. o potraživanju za povrat pretporeza i njegovoj naplati

(2) Podatke iz stavka 1. točke 1., 2. 3., 4. i 5. ovoga članka porezni obveznici moraju osigurati unutar roka propisanog za uplatu poreza.

(3) Podatke iz stavka 1. ovoga članka obvezni su na odgovarajući način osigurati i porezni obveznici koji porez na dodanu vrijednost utvrđuju i plaćaju na temelju naplaćenih naknada prema članku 17. stavku 3. i 5. ovoga Zakona.

(4) Porezni obveznici koji zalihe dobara iskazuju po prodajnim cijenama s uračunanim porezom, osim podataka iz stavka 1. ovoga članka, osiguravaju i podatke o uračunanom porezu na dodanu vrijednost te podatke o poreznim osnovicama razvrstanim po poreznim stopama.“

⁴⁰ Obveza sadržana u članku 31. stavku 1. točki 1. Zakona o porezu na dodanu vrijednost

⁴¹ Obveza sadržana u članku 31. stavku 2. Zakona o porezu na dodanu vrijednost

⁴² Obveza sadržana u članku 31. stavku 3. Zakona o porezu na dodanu vrijednost

⁴³ Obveza sadržana u članku 31. stavku 4. Zakona o porezu na dodanu vrijednost

⁴⁴ Obveza sadržana u članku 32. stavku 1. Zakona o porezu na dodanu vrijednost

⁴⁵ Članak 6.a stavak 5. ovoga Zakona.

⁴⁶ Članak 28. stavak 3. – „Novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se i osoba koja je kod poreznog obveznika odgovorna za obavljanje poslova iz stavka 1. i 2. ovoga članka a ne postupi po odredbama ovoga Zakona.“

⁴⁷ Porezna osnovica je definirana u člancima 8. i 9. i 22.b, te članku 32. stavcima 2. i 3. Zakona o porezu na dodanu vrijednost.

⁴⁸ Članak 15. stavak 1. – „Porezni obveznik mora ispostaviti račun za isporučena dobra ili obavljene usluge te na računu posebno iskazati porez na dodanu vrijednost. Ako se isporučuju dobra ili obavljaju usluge koje su oslobođene od plaćanja poreza na dodanu vrijednost na računu treba navesti da porez na dodanu vrijednost nije zaračunan. Ako se radi o isporuci dobara iz članka 22.a stavka 2. ovoga Zakona, na računu treba navesti da se radi o posebnom postupku oporezivanja marže.“

⁴⁹ vidi članak 15. stavak 7. – „Porezni obveznici koji isporuku dobara ili obavljene usluge naplaćuju u gotovini obvezni su promet iskazivati preko naplatnih uređaja ili na drugi odgovarajući način“.

ne uplati dužni iznos poreza na dodanu vrijednost ili ako ga ne uplati u propisanom roku,⁵¹ ako odbije pretporez, koji se po ovome zakonu ne može odbiti,⁵² ako ne čuva dokumentaciju u propisanom razdoblju,⁵³ ako ne dopusti nadzor nadležnim tijelima ili ne da na uvid dokumentaciju i knjige o primljenim i izdanim računima za isporučena dobra i obavljene usluge,⁵⁴ ako ne izvršiti mjerodavnu ispostavu Porezne uprave u roku za predaju prve prijave poreza na dodanu vrijednost o početku primjene postupka oporezivanja marže,⁵⁵ ako ne popiše zalihe robe u trgovini i ugostiteljstvu⁵⁶.

Stavkom 3. ovoga članka, predviđena je uz novčanu kaznu i mogućnost izricanja zaštitne mjere zabrane obavljanja djelatnosti u vremenu od jedne do tri godine, ukoliko je porezni obveznik ponovno počinio neki ili više prekršaja nabrojanih u stavku 1.u roku od dvije godine.⁵⁷

Stavkom 2. članka 29. predviđeno je kažnjavanje osobe koja je kod poreznog obveznika odgovorna za obavljanje poslova, zbog kojih postoji prekršajna odgovornost poreznog

⁵⁰ vidi članak 17. –,(1) Porezni obveznik obračunava porez na dodanu vrijednost, prema izdanim računima za isporučena dobra i obavljene usluge u obračunskom razdoblju.

(2) Kao iznosi izdanih računa iz stavka 1. ovoga članka smatraju se iznosi iz članka 7. stavka 4. i 6., iznosi iz članka 15. stavka 4. i 5. te naplaćeni iznosi iz članka 15. stavka 8. ovoga Zakona.

(3) Iznimno od odredbi stavaka 1. i 2. ovoga članka, poduzetnik koji je obveznik poreza na dohodak, porez na dodanu vrijednost obračunava prema primljenim (naplaćenim) naknadama. Ako se promijeni način obračuna poreza, tada se prometi ne smiju obuhvatiti dvostruko niti smiju ostati neoporezovani. Oporezivanje prema naplaćenim naknadama ne može se primijeniti pri prijenosu pogona.

(4) Od poreza na dodanu vrijednost obračunanog prema odredbama stavka 1. i 2. ovoga članka, odbija se pretporez u smislu članka 20. stavka 1., 2. i 4. ovoga Zakona.

(5) Od poreza na dodanu vrijednost obračunanog prema odredbama stavka 3. ovoga članka odbija se pretporez u smislu članka 20. stavka 1., 2. i 4. ovoga Zakona ako je plaćen.“

⁵¹ vidi članak 19. stavak 1.-, „Obračunani i prijavljeni porez na dodanu vrijednost za obračunsko razdoblje porezni obveznik mora platiti u rokovima koji su propisani za podnošenje prijave, odnosno konačnog obračuna poreza.“

⁵² Pretporez koji se ne može odbiti prema odredbama ovog Zakona sadržan je u članku 20. stavak 3., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., i članku 22.f

⁵³ vidi članak 24.- „(1) Porezni obveznici moraju izdati i primljene račune, dokumente o ispravicima računa, dokaze o izvozu odnosno uvozu, dokumente na osnovi kojih su korištena oslobođenja od plaćanja poreza, obračune poreza kao i svu drugu dokumentaciju bitnu za utvrđivanje i plaćanje poreza čuvati u rokovima propisanim odredbama posebnih propisa:

(2.) Iznimno od stavka 1. ovoga članka dokumentacija koja se odnosi na oporezivanje nekretnina po ovome Zakonu mora se čuvati najmanje deset godina od proteka godine na koju se odnosi.“

⁵⁴ vidi članak 25. stavak 1.-, „Provedbu ovoga Zakona nadziru Porezna uprava i Financijska policija.“

i stavak 3.-, „Tijela iz stavka 1. ovoga članka mogu rješenjem privremeno zabraniti poreznom obvezniku daljnji rad:

1. ako ne dopusti nadzor,

2. ako ne obračunava ili ne uplaćuje porez na dodanu vrijednost,

3. ako ne posjeduje dokumentaciju o primljenim i isporučenim dobrima i uslugama,

4. ako ne posjeduje ili ne da na uvid dokumentaciju o obvezi poreza za uplatu te o uplaćenom porezu,

5. ako ne izdaje račune ili ako isporuke dobara i usluga naplaćuje gotovinom, a ne iskazuje ih preko naplatnog uređaja ili na drugi odgovarajući način.“

⁵⁵ vidi članak 22.c stavak 3.-, „O početku primjene postupka oporezivanja marže u slučaju iz stavka 1. ovoga članka preprodavatelj mora u pisanom obliku izvijestiti mjerodavnu ispostavu Porezne uprave u roku za predaju prve prijave poreza na dodanu vrijednost za obračunsko razdoblje kalendarske godine u kojoj je poduzetnik prvi put primijenio postupak oporezivanja marže.“

⁵⁶ vidi članak 31. stavak 1. točka 2.- „u trgovini, popisati zalihe roba koje se vode (iskazuju) po prodajnim cijenama s uračunanim porezom na promet proizvoda i usluga,“

točka 3.-, u trgovini i ugostiteljstvu, popisati zalihe cigareta i drugih duhanskih prerađevina, alkohola, alkoholnih i bezalkoholnih pića, mineralnih i gaziranih voda, piva i kave po prodajnim cijenama.“

⁵⁷ „Za prekršaje stavka 1. ovoga članka učinjene u povratu u roku od dvije godine nadležno tijelo koje provodi prekršajni postupak može izreći uz novčanu kaznu i zaštitnu mjeru zabrane obavljanja djelatnosti u vremenu od jedne do tri godine.“

obveznika prema stavku 1. ovog članka te je za počinjenje prekršaja predviđena novčana kazna od 1.000,00 do 20.000,00 kn.⁵⁸

Stavkom 4. je predviđeno kažnjavanje poreznog obveznika koji je počinio prekršaj na način da nije vodio knjigovodstvo te zbog toga nije bilo moguće utvrditi obvezu poreza na dodanu vrijednost. Za takav slučaj je propisano da će se porezni obveznik kazniti „u visini tržišne vrijednosti zatečenih dobara bez dokumentacije o nabavi“.⁵⁹

Zakon o porezu na dodanu vrijednost predviđa i prekršajnu odgovornost kupca koji ovlaštenoj osobi za nadzor odbije pokazati račun, isječak vrpce ili potvrđnicu koju mu je izdao prodavatelj. Kupac će se kazniti na licu mjesta kaznom od 50,00 kuna.⁶⁰

Što se tiče postupovnih odredbi kako glede obračunavanja, naplate i povrata poreza, žalbenog postupka, obnove postupka, zastare, tako i glede prekršajnog postupka prema odredbi članka 26. ovog Zakona, primjenjuju se odredbe Zakona o porezu na dohodak, pa sve što je rečeno o postupovnim odredbama u dijelu rada u kojem se obrađuju porezni prekršaji Zakona o porezu na dohodak, odnosi se i na ovaj slučaj.

Međutim u članku 26. stavku 2. predmetnog Zakona, navedena je iznimka i to u slučajevima naknadnog obračuna carine te donošenja rješenja o naplati i vraćanju carine koja nije bila obračunata ili je bila pogrešno obračunata (u manjem ili većem iznosu od propisanog), kada se nadležnost za postupke daje nadležnoj carinarnici koja je dužna postupiti u skladu s odredbama Carinskog zakona.

4. Zakon o porezu na dobit (NN 177/04, 90/05, 57/06, 146/08)

Zakon o porezu na dobit (NN 177/04) objavljen je 15. prosinca 2004. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 2005. godine. Do danas izmijenjen je tri puta, sa zadnjom izmjenom u prosincu 2008. godine.

4.1. Porezni obveznik

Porezni obveznik je definiran člankom 2.⁶¹ ovog Zakona. Tako se poreznim obveznikom

⁵⁸ „(2) Novčanom kaznom od 1.000,00 do 20.000,00 kuna kaznit će se i osoba koja je kod poreznog obveznika odgovorna za obavljanje poslova iz stavka 1. ovoga članka a ne postupi po odredbama ovoga Zakona.“

⁵⁹ „Za prekršaj iz članka 25. stavka 2. ovoga Zakona kaznit će se porezni obveznik u visini tržišne vrijednosti zatečenih dobara bez dokumentacije o nabavi“

⁶⁰ Članak 30. – „Kupcu odnosno korisniku usluga izreći će se kazna za prekršaj na licu mjesta u iznosu 50,00 kuna ako osobi ovlaštenoj za nadzor odbije pokazati račun, isječak vrpce ili potvrđnicu iz naplatnog uređaja koju mu je izdao prodavatelj (članak 15. stavak 10.).“

⁶¹ „Članak 2.

(1) Porezni obveznik je trgovačko društvo i druga pravna i fizička osoba rezident Republike Hrvatske koja gospodarsku djelatnost obavlja samostalno, trajno i radi ostvarivanja dobiti, dohotka ili prihoda ili drugih gospodarskih procjenjivih koristi.

(2) Porezni obveznik je i tuzemna poslovna jedinica inozemnog poduzetnika (nerezident).

(3) Porezni obveznik je i fizička osoba, koja ostvaruje dohodak prema propisima o oporezivanju dohotka, ako izjavi da će plaćati porez na dobit umjesto poreza na dohodak.

(4) Porezni obveznik je i poduzetnik fizička osoba koja ostvaruje dohodak od obrta i s obrtom izjednačenih djelatnosti:

1. ako je u prethodnom poreznom razdoblju ostvario ukupni primitak veći od 2.000.000,00 kuna, ili

2. ako je u prethodnom poreznom razdoblju ostvario dohodak veći od 400.000,00 kuna, ili

3. ako ima dugotrajnu imovinu u vrijednosti većoj od 2.000.000,00 kuna, ili

4. ako u prethodnom poreznom razdoblju prosječno zapošljava više od 15 radnika.

(5) Tijela državne uprave, tijela područne (regionalne) samouprave, tijela lokalne samouprave i Hrvatska narodna banka nisu obveznici poreza na dobit, osim ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.

smatra „trgovačko društvo i druga pravna i fizička osoba koja je rezident⁶² Republike Hrvatske te koja gospodarsku djelatnost obavlja samostalno, trajno i radi ostvarivanja dobiti, dohotka ili prihoda ili drugih gospodarskih procjenjivih koristi“,⁶³ tuzemna poslovna jedinica inozemnog poduzetnika (nerezident),⁶⁴ fizička osoba koja ostvaruje dohodak prema propisima o oporezivanju dohotka, ako izjavi da će plaćati porez na dobit umjesto poreza na dohodak,⁶⁵ poduzetnik koji je fizička osoba koja ostvaruje dohodak od obrta i s obrtom izjednačenih djelatnosti ako je u prethodnom poreznom razdoblju ostvario ukupni primitak veći od 2.000.000,00 kuna ili dohodak veći od 400.000,00 kuna, ili ako ima dugotrajnu imovinu u vrijednosti većoj od 2.000.000,00 kuna, ili je u prethodnom poreznom razdoblju prosječno zapošljavao više od 15 radnika,⁶⁶ te svaki onaj poduzetnik koji ne potpada pod odredbe ovog članka, a koji nije obveznik poreza na dohodak prema propisima o oporezivanju dohotka i čija se dobit ne oporezuje drugdje⁶⁷.

Tijela državne uprave, tijela područne (regionalne) samouprave, tijela lokalne samouprave i Hrvatska narodna banka,⁶⁸ državne ustanove, ustanove jedinica područne (regionalne) samouprave, ustanove jedinica lokalne samouprave, državni zavodi, vjerske zajednice, političke stranke, sindikati, komore, udruge, umjetničke udruge, dobrovoljna vatrogasna društva, zajednice tehničke kulture, turističke zajednice, sportski klubovi, sportska društva i savezi, zaklade i fundacije⁶⁹ ne smatraju se poreznim obveznicima u smislu ovog Zakona, osim ukoliko navedene osobe obavljaju gospodarstvenu djelatnost, a neoporezivanje te djelatnosti bi dovelo do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu, u kojem slučaju će se posebnim rješenjem Porezne uprave utvrditi da su te osobe obveznici poreza na dobit za tu pojedinu djelatnost.⁷⁰ Također niti „otvoreni investicijski fondovi koji su osnovani i posluju u skladu sa zakonom po kojemu su osnovani, nisu obveznici poreza na dobit“.⁷¹

(6) Državne ustanove, ustanove jedinica područne (regionalne) samouprave, ustanove jedinica lokalne samouprave, državni zavodi, vjerske zajednice, političke stranke, sindikati, komore, udruge, umjetničke udruge, dobrovoljna vatrogasna društva, zajednice tehničke kulture, turističke zajednice, sportski klubovi, sportska društva i savezi, zaklade i fundacije nisu obveznici poreza na dobit.

(7) Iznimno ako osobe iz stavka 5. i 6. ovoga članka obavljaju gospodarstvenu djelatnost, a neoporezivanje te djelatnosti bi dovelo do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu, Porezna uprava će na vlastitu inicijativu ili na prijedlog drugih poreznih obveznika ili druge zainteresirane osobe, rješenjem utvrditi da su navedene osobe obveznici poreza na dobit za tu djelatnost.

(8) Otvoreni investicijski fondovi koji su osnovani i posluju u skladu sa zakonom po kojemu su osnovani, nisu obveznici poreza na dobit.

(9) Porezni obveznik je i svaki onaj poduzetnik koji ne potpada pod odredbe stavka od 1. do 8. ovoga članka, a koji nije obveznik poreza na dohodak prema propisima o oporezivanju dohotka i čija se dobit ne oporezuje drugdje.“

⁶² Pojam rezidenta i nerezidenta sadržan je u članku 3. ovog Zakona- „(1) Rezidenti su u smislu članka 2. stavka 1. ovoga Zakona pravne i fizičke osobe čije je sjedište upisano u sudski ili drugi registar ili upisnik u Republici Hrvatskoj ili kojima se mjesto stvarne uprave i nadzor poslovanja nalazi u Republici Hrvatskoj. Rezidenti su i poduzetnici fizičke osobe s prebivalištem ili uobičajenim boravištem u Republici Hrvatskoj čija je djelatnost upisana u registar ili upisnik.

(2) Nerezident je osoba koja ne ispunjava jedan od uvjeta iz stavka 1. ovoga članka.“

⁶³ Članak 2. stavak 1. Zakona o porezu na dobit

⁶⁴ Članak 2. stavak 2. Zakona o porezu na dobit

⁶⁵ Članak 2. stavak 3. Zakona o porezu na dobit

⁶⁶ Članak 2. stavak 4. Zakona o porezu na dobit

⁶⁷ Članak 2. stavak 9. Zakona o porezu na dobit

⁶⁸ Članak 2. stavak 5. Zakona o porezu na dobit

⁶⁹ Članak 2. stavak 6. Zakona o porezu na dobit

⁷⁰ Članak 2. stavak 7. Zakona o porezu na dobit

⁷¹ Članak 2. stavak 8. Zakona o porezu na dobit

4.2. Porezni prekršaji prema Zakonu o porezu na dobit

Porezni prekršaji su navedeni u članku 38. Zakona o porezu na dobit⁷². Tako je u stavku 1. predviđena prekršajna odgovornost poreznog obveznika koji nakon isteka razdoblja utvrđivanja poreza ne utvrdi poreznu obvezu u skladu s odredbama ovoga Zakona ili ne uplati porez po utvrđenoj svoti i u propisanom roku sukladno članku 5.⁷³ i 32.⁷⁴, ne izvijesti Poreznu upravu o promjenama u statusu kao što su preoblikovanje društva i likvidacija te spajanje, pripajanje i podjela,⁷⁵ u propisanom roku ne utvrdi poreznu obvezu poreza po odbitku u skladu s odredbama ovoga Zakona ili ga ne uplati u utvrđenoj svoti,⁷⁶ (članak 31.), ne uplati u propisanom roku, mjesečno do kraja mjeseca za protekli mjesec, predujam poreza.⁷⁷ (članak

⁷² „Članak 38.

(1) Novčanom kaznom od 1.000,00 do 200.000,00 kuna kaznit će za prekršaj:

1. porezni obveznik koji nakon isteka razdoblja utvrđivanja poreza ne utvrdi poreznu obvezu u skladu s odredbama ovoga Zakona ili ne uplati porez po utvrđenoj svoti i u propisanom roku (članak 5. i 32.),
2. porezni obveznik koji ne izvijesti Poreznu upravu o promjenama u statusu (članak 18. i 19.),
3. porezni obveznik koji u propisanom roku ne utvrdi poreznu obvezu poreza po odbitku u skladu s odredbama ovoga Zakona ili ga ne uplati u utvrđenoj svoti (članak 31.),
4. porezni obveznik koji ne uplati u propisanom roku predujam poreza (članak 34.).

(2) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se i odgovorna osoba kod poreznog obveznika novčanom kaznom od 500,00 do 20.000,00 kuna.“

⁷³ Članak 5. –,(1) Porezna osnovica je dobit koja se utvrđuje prema računovodstvenim propisima kao razlika prihoda i rashoda prije obračuna poreza na dobit, uvećana i umanjena prema odredbama ovoga Zakona.

(2) Poreznu osnovicu poreznog obveznika rezidenta čini dobit ostvarena u tuzemstvu i inozemstvu.

(3) Poreznu osnovicu nerezidenta čini samo dobit ostvarena u tuzemstvu, a utvrđuje se prema odredbama ovoga Zakona.

(4) U poreznu osnovicu ulazi i dobit od likvidacije, prodaje, promjene pravnog oblika i podjele poreznog obveznika, a porezna osnovica utvrđuje se prema tržišnoj vrijednosti imovine, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.“

⁷⁴ Članak 32. –,(1) Porez na dobit utvrđuje se za porezno razdoblje, prema poreznoj osnovici utvrđenoj za porezno razdoblje i propisanoj stopi u skladu s odredbama ovoga Zakona.

(2) Porezni obveznik dužan je utvrditi poreznu obvezu i platiti porez s danom podnošenja porezne prijave.“

⁷⁵ vidi članak 18. i 19. Zakona o porezu na dobit

⁷⁶ vidi članak 31.–,(1) Porez po odbitku u smislu ovoga Zakona jest porez kojim se oporezuje dobit koju ostvari nerezident u Republici Hrvatskoj.

(2) Porezni obveznik poreza po odbitku je isplatelj.

(3) Porezna osnovica poreza po odbitku je bruto iznos naknade koju tuzemni isplatelj plaća nerezidentu – inozemnom primatelju.

(4) Porez po odbitku iz stavka 1. ovoga članka plaća se na kamate te na autorska prava i druga prava intelektualnog vlasništva (prava na reprodukciju, patente, licencije, zaštitni znak, dizajn ili model, proizvodni postupak, proizvodne formule, nacrt, plan, industrijsko ili znanstveno iskustvo i druga slična prava) koje se plaćaju inozemnim osobama koje nisu fizičke osobe.

(5) Iznimno od odredaba stavka 4. ovoga članka, porez po odbitku ne plaća se na kamate isplaćene:

1. na robne kredite za kupnju dobara koja obvezniku služe za obavljanje djelatnosti,
2. na kredite koje daje inozemna banka ili druga financijska institucija,
3. imateljima obveznica, državnih i korporativnih, inozemnim pravnim osobama.

(6) Porez po odbitku plaća se i na usluge istraživanja tržišta, poreznog i poslovnog savjetovanja i revizorske usluge, plaćene inozemnim osobama.

(7) Porez po odbitku plaća se po stopi od 15%.

(8) Porez po odbitku plaćaju i poslovne jedinice inozemnog poduzetnika kada plaćaju naknade iz stavka 4. ovoga članka matičnom poduzeću.

(9) Iznimno od stavka 8. ovoga članka, ako se naknada pripisuje kao prihod tuzemnoj poslovnoj jedinici inozemnog poduzetnika, ne plaća se porez po odbitku.“

⁷⁷ vidi članak 34.–,(1) Porezni obveznik plaća predujam poreza na osnovi porezne prijave za prethodno porezno razdoblje. Predujam se plaća mjesečno do kraja mjeseca za protekli mjesec, u svoti koja se dobije kada se porezna obveza za prethodno porezno razdoblje podijeli s brojem mjeseci istoga razdoblja.

(2) Porezna uprava može, na temelju obavljenog nadzora ili na temelju drugih raspoloživih podataka o poslovanju poreznog obveznika, te na zahtjev poreznog obveznika, rješenjem izmijeniti visinu mjesečnih

34.). Za poreznog obveznika kao počinitelja navedenih prekršaja predviđeno je kažnjavanje novčanom kaznom od 1.000,00 do 200.000,00 kuna.

Počinitelj gore navedenih prekršaja, **prema stavku 2. ovog članka** osim poreznog obveznika, može biti i odgovorna osoba kod poreznog obveznika, te je za kažnjavanje počinitelja predviđena novčana kazna u iznosu 500,00 do 20.000,00 kuna.⁷⁸

U članku 36. ovog Zakona izričito je rečeno da se „na utvrđivanje, naplatu i povrat poreza, žalbeni postupak, zastaru, prekršajni postupak i druge mjere glede poreza na dobit na odgovarajući način primjenjuje se Opći porezni zakon i Zakon o prekršajima“, iz čega se može zaključiti da se za redovni postupak tzv. porezni postupak primjenjuju odredbe Općeg poreznog zakona, a na prekršajni postupak odredbe Zakona o prekršajima.

5. Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (zakon o kriznom porezu - NN 94/09)

Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (NN 94/09), široj javnosti poznat pod imenom Zakon o kriznom porezu, donesen 1. kolovoza 2009. godine te je stupio na snagu danom donošenja.

Zakon je donesen kao reakcija na gospodarsku krizu u Republici Hrvatskoj, a što je sadržano i u odredbi članka 1. ovog Zakona⁷⁹, te mu je unaprijed određeno trajanje do 31. prosinca 2010. godine, što znači da je ovaj zakon, temporalni zakon u užem smislu.⁸⁰

5.1. Porezni obveznik

Prema odredbama ovog Zakona, porezni obveznik i obveznik obračuna i plaćanja nisu iste osobe. Porezni obveznik je osoba sa čije se plaće, mirovine ili drugih primitaka treba uplatiti porez, dok je obveznik obračunavanja, obustavljanja i plaćanja posebnog poreza na plaće, mirovine i druge primitke, prema članku 3. ovog Zakona, isplatelj plaća, mirovina i drugih primitaka, primjerice poslodavac.

5.2. Porezni prekršaji prema Zakonu o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke

Prekršajne odredbe sadržane su u članku 11.⁸¹ ovog Zakona. Tako je **stavkom 1.** predviđeno da će se novčanom kaznom od 20.000,00 do 500.000,00 kuna za počinjeni

predujmova poreza na dobit.

(3) Porezni obveznik koji počinje obavljati djelatnost ne plaća predujmove do prve porezne prijave.

(4) Poreznom obvezniku kojemu je prestala mogućnost prenošenja gubitka, visinu predujma do prvog podnošenja porezne prijave određuje Porezna uprava na temelju procijenjene mogućnosti ostvarenja dobiti. Procjena predujma utvrđuje se prema postignutom rezultatu poslovanja po isteku tri mjeseca.“

⁷⁸ Članak 38. stavak 2. Zakona o porezu na dobit.

⁷⁹ Članak 1.

Stavak 1.- „Ovim se Zakonom, u uvjetima gospodarske krize u Republici Hrvatskoj, određuje poseban porez na plaće, mirovine i druge primitke za razdoblje od dana stupanja na snagu ovoga Zakona do 31. prosinca 2010. na načelima pravednosti, jednakosti i razmjernosti na temelju kojih je svatko dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova razmjerno svojim mogućnostima.“

stavak 2. – „Ovim se Zakonom određuje i obustava usklađivanja mirovina prema Zakonu o mirovinskom osiguranju u razdoblju od 1. siječnja 2010. do 31. prosinca 2010.“

⁸⁰ „Temporalni zakoni u užem smislu su zakoni koji sadrže izričitu odredbu do kojeg su dana na snazi.“ –P. Novoselec, Opći dio kaznenog prava, Treće, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2009-str.88.

prekršaj kazniti pravna osoba koja u propisanom roku, odnosno istodobno s isplatom plaće ne uplati poseban porez na plaću, mirovinu i drugi primitak,⁸² te ako ista u propisanom roku, odnosno do petnaestog u mjesecu za prethodni mjesec, ne dostavi propisano izvješće.⁸³

Stavkom 2. istog članka je predviđena prekršajna odgovornost odgovorne osobe u pravnoj osobi, ukoliko počini gore navedene prekršaje te je propisano kažnjavanje novčanom kaznom od 5.000,00 do 100.000,00 kuna. Ista kazna je predviđena **stavkom 3.** i za fizičku osobu koja počini navedene prekršaje.⁸⁴

Člankom 10. je izričito navedeno da se „na postupak pravne zaštite, obnovu postupka, zastaru, obračunavanje, naplatu posebnog poreza na plaće, mirovine i druge primitke te vođenje prekršajnog postupka primjenjuju se odredbe Općega poreznog zakona“. Međutim iz ove odredbe se daje zaključiti da se na prekršajni postupak primjenjuju odredbe Prekršajnog zakona, a što je izrijekom rečeno i u članku 206. stavku 5. Općeg poreznog zakona.⁸⁵

6. Odnos poreznih prekršaja i kaznenog djela utaje poreza i drugih davanja iz čl. 286. Kaznenog zakona

Postavlja se pitanje u kakvom su odnosu porezni prekršaji sa kaznenim djelom Utaje porezna i drugih davanja iz članka 286. Kaznenog Zakona (dalje: KZ) iz glave XXI Kaznena djela protiv sigurnosti platnog prometa i poslovanja.

U članku 286.⁸⁶ stavku 1. KZ određeno da fizička ili pravna osoba koja postupa sa ciljem potpunog ili djelomičnog izbjegavanja plaćanja poreza, doprinosi:

⁸¹ Članak 11.- „(1) Novčanom kaznom od 20.000,00 do 500.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba:
1. ako u propisanom roku iz članka 6. ovoga Zakona ne uplati poseban porez na plaću, mirovinu i drugi primitak,
2. ako u propisanom roku ne dostavi propisano izvješće iz članka 8. ovoga Zakona.

(2) Novčanom kaznom od 5.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka odgovorna osoba u pravnoj osobi.

(3) Novčanom kaznom od 5.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj fizička osoba:

1. ako u propisanom roku iz članka 6. ovoga Zakona ne uplati poseban porez na plaću, mirovinu i drugi primitak,
2. ako u propisanom roku ne dostavi propisano izvješće iz članka 8. ovoga Zakona.“

⁸² vidi članak 6.-, (1) Poseban porez na plaće, mirovine i druge primitke plaća se istodobno sa isplatom plaće, mirovine i drugih primitaka od kojeg se utvrđuje drugi dohodak te isplatom dividendi i udjela u dobiti.

(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje može poseban porez na mirovine uplatiti do kraja mjeseca u kojem je mirovina isplaćena.

(3) Isplatelj je obavezan poseban porez na plaće, mirovine i druge primitke uplatiti na poseban račun sukladno posebnom propisu.“

⁸³ za više vidi članak 8.-, (1) Isplatelj plaće, mirovine i drugih primitaka obvezni su o tim isplaćenim primicima i uplaćenom posebnom porezu podnositi Poreznoj upravi propisano izvješće i to do petnaestog u mjesecu za prethodni mjesec.

(2) Ovlašćuje se ministar financija da pravilnikom detaljnije propiše način provedbe ovoga Zakona te sadržaj i oblik izvješća iz stavka 1. ovoga članka.

(3) Pravilnik iz stavka 2. ovoga članka ministar financija donijet će u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.“

⁸⁴ Stavak 3.-, „Novčanom kaznom od 5.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj fizička osoba:

1. ako u propisanom roku iz članka 6. ovoga Zakona ne uplati poseban porez na plaću, mirovinu i drugi primitak,
2. ako u propisanom roku ne dostavi propisano izvješće iz članka 8. ovoga Zakona.“

⁸⁵ Članak 206. stavak 5- „Na prekršajni postupak koji vodi porezno tijelo primjenjuju se odredbe Prekršajnog zakona.“

⁸⁶ Članak 286. KZ- „(1) Tko s ciljem da on ili druga pravna ili fizička osoba izbjegne potpuno ili djelomično plaćanje poreza, doprinosi mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, drugih propisanih doprinosi ili davanja, daje lažne podatke o zakonito stečenim dohocima, o predmetima ili drugim činjenicama koje su od utjecaja na utvrđivanje iznosa ovakvih obveza, ili tko s istim ciljem u slučaju obvezne prijave ne prijavi zakonito stečeni prihod, odnosno predmet, ili druge činjenice koje su od utjecaja na utvrđivanje ovakvih obveza, koje je po zakonu dužan prijaviti, a iznos obveze čije se plaćanje izbjegava prelazi deset tisuća kuna, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

- daje lažne podatke o zakonito stečenim dohocima, predmetima ili drugim činjenicama koji su od utjecaja na utvrđivanje iznosa navedenih obveza ili
- ako u slučaju obvezne prijave ne prijavi zakonito stečen prihod, predmet ili druge činjenice koje su od utjecaja na utvrđivanje iznosa navedenih obveza, a iznos obveza čije se plaćanje izbjegava je veće od 10.000,00 kuna.

U **stavku 2.** tog članka opisan je drugi oblik počinjenja predmetnog kaznenog djela kada je počinjenjem radnji iz prethodnog stavka prouzročena šteta velikih razmjera, a sam počinitelj je postupao s ciljem uzrokovanja takve štete (velikih razmjera). Pod pojmom štete velikih razmjera podrazumijeva se šteta preko 300.000,00 kuna.⁸⁷

Prema ovim odredbama ukoliko porezni obveznik primjerice prema Zakonu o porezu na dodanu vrijednost točnije članku 29. stavku 1. točki 6. „ne obračuna i ne uplati dužni iznos poreza na dodanu vrijednost ili ako ga ne uplati u određenom roku“ čini prekršaj ukoliko je iznos manji od 10.000,00 kuna, ali ukoliko je taj iznos veći zalazi u sferu kaznenog prava i čini kazneno djelo Utaje poreza iz članka 286. KZ. Hoće li se počinitelj optužiti za prekršaj ili kazneno djelo ovisi jedino o u iznosu utajenog poreza (ili drugih davanja), tako da ustvari između prekršaja i ovog kaznenog djela nema neke bitne kvalitativne razlike.

Međutim potrebno je napomenuti da prema Općem poreznom zakonu, nakon neuspjele naplate, se provodi ovršni postupak u kojem se namiruje taj fiskalni dug državi, pa paralelno može teći i prekršajni ili u slučaju kada utajeni iznos poreza premašuje 10.000,00 kuna i kazneni postupak u kojem će mu se izreći kazna i oduzeti protupravna imovinska korist (jer je nju sud dužan oduzeti *ex lege*).

Paralelno vođenje postupaka se može zaključiti iz članka 113. stavka 1. Općeg poreznog zakona, kojim je određeno da se „porez i kamate po osnovi poreznog duga uplaćuju na propisane uplatne račune putem banke.“ Iz ove odredbe se može zaključiti da se u poreznom postupku može utvrditi postojanje poreznog duga, te ukoliko porezni dužnik ne plati taj dug i kamate provodi se ovršni postupak. Međutim trenutkom ne plaćanja duga kao u gore navedenoj situaciji (neplaćanje poreza na dodanu vrijednost prema Zakonu o porezu na dodanu vrijednost) isti je zašao i u sferu prekršajnog prava. Nadalje moguće je da se fiskalni dug namiri, čime prestaje porezna obveza, ali prekršajni odnosno kazneni postupak mogu i dalje teći. To se može razumjeti iz članka 114. stavka 1. Općeg poreznog zakona u kojem je navedeno da „ako porezni obveznik duguje poreze, kamate i troškove ovrhe iz uplaćenog iznosa, najprije se naplaćuju kamate i troškovi ovrhe, a nakon toga glavni dug“, što bi značilo da može doći do podmirenja poreznog duga, ali se ništa ne govori o tome da li se u tom trenutku obustavlja i prekršajni postupak. Prema odredbama u gore navedenim zakonima, ništa se ne može isčitati, pa se jedino može zaključiti da prekršajni postupak i dalje teče. Takvom zaključku ide u prilog i već prije spomenuta odredba članka 29. stavka 1. točke 6. Zakona o porezu na dodanu vrijednost, koja propisuje prekršajnu odgovornost i u situaciji kada porez nije pravovremeno plaćen.

(2) Ako je počinjenjem kaznenog djela iz stavka 1. ovog članka prouzročena šteta velikih razmjera, a počinitelj je postupao s ciljem prouzročenja takve štete, kaznit će se kaznom zatvora od tri do deset godina.“

⁸⁷ Vrhovni sud Republike Hrvatske na sjednici održanoj 18. rujna 2006. godine donio je pravno shvaćanje da se kod kaznenog djela Utaje poreza i drugih davanja iz članka 286. KZ, pod pojmom „štete velikih razmjera“ podrazumijeva vrijednost kada prouzročena šteta prelazi iznos od 300.000,00 kuna.- A. Maršavelski: „Neodređene ili određene vrijednosti u kaznenom pravu“, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 16, broj 1/2009, str.142

7. Zaključak

Zaključno može se reći da svi obrađeni zakoni imaju svoje prekršajne odredbe i propisane kazne. Predmetni zakoni kao kaznu za počinjen prekršaj predviđaju novčanu kaznu. Kazneni okviri su određeni relativno, ali u novčanim iznosima, a ne u dnevnim dohocima. Jedino Zakon o porezu na dodanu vrijednost, kao kaznu kada prekršaj počini kupac predviđa izricanje novčane kazne na licu mjesta. Isti Zakon propisuje i mogućnost izricanja zaštitne mjere zabrane obavljanja djelatnosti za određene prekršaje koje počini porezni obveznik.

Nadzor nad provođenjem poreznih zakona prema članku 103. stavku 1. Općeg poreznog zakona dan je poreznim revizorima, poreznim inspektorima i drugim državnim službenicima za provedbu poreznog nadzora dok je prema članku 25. stavku 1. Zakona o porez na dodanu vrijednost nadzor stavljen u nadležnost Ministarstva financija, točnije Porezne uprave i Financijske policije, koji su dužni u slučaju nekih nepravilnosti koje su tim zakonima propisane kao prekršaji, ovlaštenu kako podnijeti prekršajnu prijavu tako i provesti prekršajni postupak. Prekršajni postupak se isključivo provodi prema odredbama Prekršajnog zakona. Zakon o porezu na dodanu vrijednost predviđa jednu iznimku, kada se nadležnost u određenim predmetima obračuna carine daje nadležnoj carinarnici.

Nadalje kao što je već prije spomenuto, u slučaju nepodmirenja ili nepravovremenog podmirenja poreza, upitna je opravdanost paralelnog vođenja ovršnog i prekršajnog odnosno kaznenog postupka. Kao što je izneseno dolazi do tzv. višestrukog kažnjavanja poreznog obveznika. Ovršni postupak se provodi dok se tražbina države ne namiri, a porezni obveznik odgovara cijelom svojom imovinom. Paralelno, u gore navedenoj situaciji kada se utvrdi da porezni obveznik (ili drugi mogući počinitelj prekršaja prema poreznim zakonima), nije podmirio ili je nepravovremeno podmirio poreznu obvezu; protiv poreznog obveznika se pokreće prekršajni postupak. Ukoliko se u prekršajnom postupku utvrdi krivnja poreznog obveznika ili drugog okrivljenika izriče mu se jedna od sankcija (najčešće novčana kazna), ali mu se oduzima i imovinska korist ostvarena prekršajem. Trebalo bi se jasno odrediti da porezni obveznik kod kojeg je namirenje poreznog duga ostalo bezuspješno, čini prekršaj i da se tek u tom slučaju pokreće prekršajni postupak. Svrha propisivanja poreznih prekršaja jest da se porezni obveznici pridržavaju odredbi poreznih zakona te da pravovremeno uplaćuju fiskalna davanja. Cilj države je da naplati svoj dug, pa nije jasno zašto se bi se porezni obveznik nakon podmirenja svoje obveze (ukoliko je zakasnio plaća i kamate) kažnjavao još nekoliko puta.