

OPTUŽBA PROCESNE RADNJE TUŽITELJA I SUDA

Priručnik za polaznike/ice

Izrada obrazovnog materijala:

Sanja Gospočić i Gordana Korotaj,
Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske

Zagreb, srpanj 2020.

Copyright 2020.

Pravosudna akademija

Ulica grada Vukovara 49, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 371 4540 FAKS 00385(0)1 371 4549 WEB www.pak.hr

Sadržaj

I	UVOD	5
II	POSTUPOVNE RADNJE TUŽITELJA.....	5
	A) OVLAŠTENI TUŽITELJ	5
	A1) DRŽAVNI ODVJETNIK.....	6
	A2) TIJELA DRŽAVNE UPRAVE.....	6
	A3) PRAVNA OSOBA S JAVnim OVLASTIMA.....	8
	A4) OŠTEĆENIK TUŽITELJ	9
	B) OPTUŽNI PRIJEDLOG	10
	B1) OBVEZE TUŽITELJA PRIJE PODNOŠENJA OPTUŽNOG PRIJEDLOGA	13
	B2) NAČELO OPORTUNITETA.....	14
	B3) SPORAZUMIJEVANJE TUŽITELJA I OKRIVLJENIKA	17
	B4) PRAVILAN SADRŽAJ OPTUŽNOG PRIJEDLOGA.....	18
	C) DISPONIRANJE OPTUŽnim PRIJEDLOGOM	21
	C1) POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA	21
	C2) IZMJENA, PROŠIRENJE I PODNOŠENJE NOVOG OPTUŽNOG PRIJEDLOGA	22
	C3) ODUSTANAK OD OPTUŽNOG PRIJEDLOGA	23
III	POSTUPOVNE RADNJE SUDA.....	24
	A) ISPITIVANJE OPTUŽNOG PRIJEDLOGA.....	24
	A1) NAČELNA PITANJA.....	24
	A2) ISPITIVANJE NADLEŽNOSTI.....	27
	A3) POZIVANJE TUŽITELJA NA ISPRAVAK ILI DOPUNU OPTUŽNOG PRIJEDLOGA TE ODBACIVANJE OPTUŽNOG PRIJEDLOGA	28
	A4) DONOŠENJE PRESUDE KOJOM SE OPTUŽBA ODBIJA	33
	A5) DONOŠENJE PRESUDE KOJOM SE OKRIVLJENIK OSLOBAĐA OD OPTUŽBE.....	34
	B) PREKORAČENJE OPTUŽBE	36
	B1) OPTUŽNO NAČELO	36
	B2) VEZANOST SUDA ZA ČINJENIČNI I PRAVNI OPIS OPTUŽBE	37
	B3) ZAHVATI SUDA U ČINJENIČNI I PRAVNI OPIS OPTUŽBE	38
	C) NAČELO ZABRANE PREINAČENJA NA TEŽE.....	41
	C1) PODRUČJE PRIMJENE	41
	C2) U NOVOM POSTUPKU NAKON UKIDANJA PRVOSTUPANSKE PRESUDE	44
	C3) IZUZECI	46
	PRAKTIČNI DIO RADIONICE	49

LITERATURA	64
------------------	----

I UVOD

Autori u radu analiziraju odredbe Prekršajnog zakona vezano uz pitanje optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja, te postupovne radnje tužitelja i suda, odnosno tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak, a sve u svjetlu poštivanja optužnog načela kod pokretanja i vođenja prekršajnog postupka.

Jedno od osnovnih načela prekršajnog postupka je načelo akuzatornosti ili optužno načelo koje je sadržano u članku 83. Prekršajnog zakona. Ono podrazumijeva razdvojenost funkcije prekršajnog progona i suđenja, tako da se prekršajni postupak može pokrenuti i voditi samo na zahtjev ovlaštenog tužitelja. Međutim kako prema odredbama Prekršajnog zakona, prekršajni postupak vode, ne samo sudovi, nego i prvostupanska tijela državne uprave kada je njihova stvarna nadležnost propisana posebnim zakonom, a koji postupak u pogledu samog pokretanja ali i vođenja ima svoje specifičnosti, čak i u primjeni optužnog načela, to je pitanje postojanja optužnog akta ovlaštenog tužitelja, postupanja suda i tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak vezano uz optužni akt, te pitanje prekoračenja optužnog akta, uvijek aktualno.

II POSTUPOVNE RADNJE TUŽITELJA

A) OVLAŠTENI TUŽITELJ

Prekršajnim zakonom¹ i to člankom 109. stavkom 1. propisano je da su ovlašteni tužitelji u prekršajnom postupku: državni odvjetnik, tijelo državne uprave, pravna osoba s javnim ovlastima i oštećenik. Prekršajni zakon u istom članku razrađuje različite situacije postupanja kada dva ili više ovlaštenih tužitelja podnesu optužne prijedloge protiv istog okrivljenika i za isti prekršaj. Tako u situaciji kada je jedan od tih tužitelja državni odvjetnik, postupak će se voditi po optužnom prijedlogu državnog odvjetnika. Ovakvo zakonsko rješenje pokazuje da državni odvjetnik prema odredbama Prekršajnog zakona ima status univerzalnog tužitelja, no unatoč tome prekršajni postupci koji su pokrenuti od strane državnog odvjetnika izuzetno su rijetki.

Ukoliko optužne prijedloge protiv istog okrivljenika i za isto djelo podnesu kao ovlašteni tužitelji tijelo državne uprave, odnosno pravna osoba s javnim ovlastima i oštećenik, prekršajni postupak voditi će se na temelju optužnog prijedloga tijela državne uprave, odnosno pravne osobe s javnim ovlastima. Kada više oštećenika podnese protiv istog okrivljenika i za isto djelo optužne prijedloge, postupak će se spojiti po svim podnesenim optužnim prijedlozima, te će se provesti jedinstveni postupak i donijeti jedna odluka. Dakle, ukoliko je bilo više optužnih prijedloga podnesenih od strane više ovlaštenih tužitelja, pa je prekršajni postupak vođen na temelju optužnog prijedloga jednog od ovlaštenih tužitelja u skladu s pravilima

¹ Prekršajni zakon („Narodne novine“ broj: 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17 i 118/18)

propisanim stavkom 2. do 4. članka 109. Prekršajnog zakona, tada će se po pravomoćnom okončanju prekršajnog postupka, ostali optužni prijedlozi po kojima se postupak nije vodio, rješenjem odbaciti. Tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave također se priznaje svojstvo ovlaštenog tužitelja kada je riječ o prekršajima iz njihove nadležnosti, te se na njih na odgovarajući način primjenjuju odredbe Prekršajnog zakona koje se odnose na tijela državne uprave kad se pojavljuju u ulozi ovlaštenog tužitelja.

A1) DRŽAVNI ODVJETNIK

Kao što je već naprijed istaknuto državni odvjetnik može podnijeti optužni prijedlog za sve vrste prekršaja, te je isključivo on ovlašten preuzeti prekršajni progon ili podnijeti novi optužni prijedlog u slučaju kad ovlašteni tužitelj po čijem optužnom prijedlogu je prekršajni postupak vođen, odustane od optužnog prijedloga, a nema mogućnosti primjene članka 109. stavka 2. do 4. Prekršajnog zakona. Vezano uz postupanje državnog odvjetnika potrebno je istaknuti da on poduzima sve radnje u postupku na koje je ovlašten po zakonu i to sam ili preko osoba koje su na temelju zakona ovlaštene da ga zastupaju u prekršajnom postupku.

A2) TIJELA DRŽAVNE UPRAVE

Tijela državne uprave najčešći su inicijatori pokretanja prekršajnih postupaka. Vrlo često se u konkretnim predmetima kako pred prvostupanjskim tijelima koja vode prekršajni postupak, tako i pred Visokom prekršajnim sudom Republike Hrvatske tijekom žalbenog postupka u ispitivanju po službenoj dužnosti prvostupanske odluke zbog eventualne povrede iz članka 195. stavka 1. točke 6. Prekršajnog zakona, pojavljuje dvojba da li je podnositelj optužnog prijedloga ovlašteni tužitelj za inkriminirani prekršaj. Rješavanje te dvojbe moguće je isključivo analizom materijalnog zakona u čijim odredbama u pravilu piše koje tijelo državne uprave je ovlašteno provoditi neposredan nadzor nad provođenjem propisa kojim je predviđen predmetni prekršaj. Upravo to tijelo državne uprave biti će i ovlašteni tužitelj za konkretan prekršaj, te je s tog osnova ovlašten podnijeti optužni prijedlog.(Odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Gž-3085/16 od 20. srpnja 2016.)

Problem postaje veći ukoliko je materijalni zakon nedorečen, pa primjerice navodi kao nadležno tijelo državne uprave za provedbu zakona Ministarstvo financija Republike Hrvatske, a da pritom ne navodi da li se radi o Poreznoj upravi ili Carinskoj upravi. Međutim postoje situacije kad o ovlaštenom tužitelju ovisi i to pred kojim tijelom državne uprave će se voditi prekršajni postupak. Primjerice ukoliko nadzor nad provedbom Općeg poreznog zakona² provodi Porezna uprava, tada će ona kao

² Opći porezni zakon („Narodne novine“ broj: 115/16, 106/18, 121/19, 32/20 i 42/20) člankom 115. stavkom 1. propisao je da je porezni nadzor u smislu ovoga zakona dio porezno-pravnog odnosa u kojem Porezna uprava i Carinska uprava te druga porezna tijela provode postupak radi provjere i utvrđivanja činjenica bitnih za oporezivanje poreznih obveznika i drugih osoba, dok u članku 191. stavku 2. propisuje da prekršajni postupak u prvom stupnju vodi i rješenje o prekršaju donosi vijeće za prekršajni postupak nadležnog područnog ureda Porezne uprave, odnosno Carinske uprave.

tužitelj podnijeti optužni prijedlog Vijeću za prekršajni postupak Porezne uprave, a ako nadzor nad provedbom Općeg poreznog zakona provodi Carinska uprava, tada će ona kao tužitelj podnijeti optužni prijedlog Vijeću za prekršaje Carinske uprave. Iz navedenog primjera vidljivo je koliko je važno precizno naznačiti tijelo državne uprave koje provodi nadzor nad nekim propisom. Zbog specifičnosti organizacijske strukture upravnih tijela propisano je da ukoliko nadležno tijelo državne uprave ne podnese optužni prijedlog, da to može učiniti tijelo državne uprave višeg stupnja koje nadzire provođenje istog propisa o prekršaju.

Člankom 111. stavkom 2. Prekršajnog zakona propisano je da tijelo državne uprave kao podnositelj optužnog prijedloga poduzima sve radnje u postupku putem ovlaštene osobe. Upravo ta odredba, prema tumačenju nekih tijela državne uprave kad se pojavljuju u ulozi tužitelja, u proturječju je s odredbom članka 72. stavka 4. Zakona o Državnom inspektoratu³ kojim je propisano da ukoliko inspektor inspekcijskim nadzorom utvrdi postojanje osnovane sumnje da je povredom propisa počinjen prekršaj za koji prema prekršajnom odnosno drugom propisu ne može izreći i naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja niti je dužan izdati obavezni prekršajni nalog ili nije izdao prekršajni nalog u roku iz stavka 3. ovoga članka, iako ga je mogao izdati, podnijet će optužni prijedlog za pokretanje prekršajnog postupka, najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka nadzora s utvrđenim činjenicama odlučnim za poduzimanje mjera. Rukovodeći se citiranom odredbom članka 72. stavka 4. Zakona o Državnom inspektoratu ali i brojnim drugim posebnim propisima koji imaju istu ili vrlo sličnu odredbu o ovlasti inspektora da inicira prekršajni postupak podnošenjem optužnog prijedloga, tijela državne uprave kao tužitelji, pogrešno smatraju da je isključivo inspektor kao osoba koja jedina ima neposredna saznanja o događaju, u konkretnoj situaciji tužitelj i da je stoga on ovlašten disponirati optužnim aktom. Upravo suprotno, disponiranje optužnim aktom dopušteno je isključivo tijelu državne uprave kao ovlaštenom tužitelju, dok će inspektor koji je neposrednim opažanjem uočio neko postupanje protivno zakonu u pravilu biti pozivan na sud odnosno pred tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak u svojstvu svjedoka.

U praksi se pokazalo problematičnim kada se u postupku pojavljuje u ulozi ovlaštene osobe tužitelja sam inspektor koji je u nadzoru uočio prekršaj, obzirom da se u tom slučaju miješaju procesne uloge ovlaštenog tužitelja koji može disponirati optužnim prijedlogom i osobe koja će u postupku vrlo vjerojatno morati biti ispitana kao svjedok. Uz to pravno je neprihvatljiva procesna situacija u kojoj bi inspektor koji je u dokaznom postupku ispitana u svojstvu svjedoka, nakon toga preinačavao na glavnoj raspravi optužni prijedlog, ukoliko su tijekom postupka utvrđene drugačije činjenice od onih koje su navedene u optužnom prijedlogu temeljem kojeg je pokrenut prekršajni postupak. Tu situaciju dodatno komplicira to što je optužni prijedlog u pravilu i potpisana od strane samog inspektora.

Ovakvu proturječnost zakona, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske riješio je kroz sudsku praksu na način da inspektor koji je uočio prekršaj može potpisati optužni prijedlog u ime tijela državne uprave koje je u stvari ovlašteni tužitelj, a ukoliko je inspektor dao iskaz na glavnoj raspravi u svojstvu svjedoka, on gubi procesnu ulogu tužitelja kao njegov ovlašteni predstavnik. To znači da on više ne

³ Zakon o Državnom inspektoratu („Narodne novine“ broj: 115/18)

može vršiti izmjenu ili dopunu optužnog prijedloga, već će ta izmjena ili dopuna optužnog prijedloga morati biti izvršena od strane drugog ovlaštenog predstavnika tijela državne uprave kao ovlaštenog tužitelja.

Sličnu situaciju miješanja procesnih uloga imamo kad djelatnik policije na mjestu počinjenja prekršaja izda obavezni prekršajni nalog okrivljeniku, a tijekom dokaznog postupka mora biti ispitan u svojstvu svjedoka, ukoliko okrivljenik poriče počinjenje prekršaja.

Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave⁴ pobrojana su brojna tijela državne uprave, no od navedenih ipak se najčešće kao tužitelji u prekršajnom postupku pojavljuju Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Ministarstvo financija Republike Hrvatske i Državni inspektorat.

A3) PRAVNA OSOBA S JAVNIM OVLASTIMA

Pravne osobe koje imaju javne ovlasti prema članku 112. Prekršajnog zakona ovlaštene su za prekršajni progon okrivljenika i to samo za one prekršaje koji su propisani u području javnih ovlasti koje imaju, a u tijeku prekršajnog postupka poduzimaju radnje na koje su po zakonu ovlaštene putem osobe koju za to ovlaste kao svojeg predstavnika. To znači da su pravne osobe koje imaju javne ovlasti kad nastupaju kao tužitelji dužne opunomoći osobu koja će ih u svakom pojedinom prekršajnom predmetu predstavljati ili pak mogu dati generalnu punomoć jednoj osobi koja će ih predstavljati u svakom prekršajnom predmetu, te se takva punomoć u pravilu pohranjuje u sudu.

Od pravnih osoba koje imaju javne ovlasti, najčešće se kao tužitelji u prekršajnom postupku pojavljuju Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Financijska agencija (FINA), a od pravnih osoba s javnim ovlastima kojima je posebnim zakonom dano svojstvo regulatora, kao tužitelji pojavljuju se Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA), Hrvatska agencija za

⁴ Člankom 2. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave („Narodne novine“ broj: 93/16, 104/16 i 116/18) propisano je da su tijela državne uprave ministarstva i državne upravne organizacije. Člankom 3. Zakona pobrojena su ministarstva i to: Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo obrane, Ministarstvo financija, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo uprave, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Ministarstvo kulture, Ministarstvo turizma, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo hrvatskih branitelja, Ministarstvo zdravstva i Ministarstvo državne imovine. Člankom 4. Zakona pobrojane su državne upravne organizacije i to: Središnji državni ured za šport, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske, Hrvatska vatrogasna zajednica, Državni inspektorat, Državna geodetska uprava, Državni hidrometeorološki zavod, Državni zavod za intelektualno vlasništvo, Državni zavod za mjeriteljstvo i Državni zavod za statistiku.

nadzor financijskih usluga (HANFA) i Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM).

A4) OŠTEĆENIK TUŽITELJ

Prekršajni zakon u članku 113. detaljno uređuje položaj oštećenika kao tužitelja u prekršajnom postupku, pri čemu polazi od definicije pojma oštećenika na način da je to osoba kojoj je prekršajem povrijeđeno ili ugroženo neko imovinsko ili osobno pravo, te u tom slučaju ta osoba kao oštećenik može podnijeti optužni prijedlog. Kako bi prvostupanjski sud ili tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak mogli postupati po optužnom prijedlogu neke osobe, bilo pravne ili fizičke, koja tvrdi da je oštećenik, u svakom pojedinom predmetu biti će potrebno utvrditi kao preliminarnu činjenicu da li postoji uzročna veza između počinjenog prekršaja i povrede, odnosno ugrožavanja nekog imovinskog ili osobnog prava podnositelja optužnog prijedloga. Ukoliko sud ili tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak ne nađe takvu uzročnu vezu između počinjenog prekršaja i samog podnositelja optužnog prijedloga, u fazi ispitivanja optužnog prijedloga sud će donijeti presudu kojom se optužba odbija s obrazloženjem da podnositelj optužnog prijedloga nije ovlašteni tužitelj, dok će tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak u takvoj situaciji donijeti rješenje o obustavi prekršajnog postupka.(Odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Fpž-163/2013 od 9. ožujka 2016.)

Iako je oštećenik kao tužitelj najčešće prisutan u predmetima vezanim uz prekršaje iz Zakona o sigurnosti prometa na cestama, brojni oštećenici bili su podnositelji optužnih prijedloga za prekršaj iz članka 26. stavka 1. podstavka 28. Zakona o potrošačkom kreditiranju. U nekim od tih predmeta sudovi neosnovano nisu priznali podnositeljima optužnih prijedloga status oštećenika, već su presudom odbili optužbu protiv okrivljenika smatrajući da podnositelji optužnih prijedloga nisu ovlašteni tužitelji za navedeni prekršaj. Međutim kako se radilo o potpisnicima ugovora o kreditu u kojima je došlo do promjene početno ugovorene kamatne stope, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske je odlučujući u žalbenom postupku o odbijajućim presudama, našao da prvostupanjski sudovi nisu prethodno utvrdili uzročnu vezu između prekršaja i osobe koja je kao tužitelj podnijela optužni prijedlog, već su uzeli da je za prekršaje iz Zakona o potrošačkom kreditiranju Hrvatska narodna banka jedini ovlašteni tužitelj, jer provodi nadzor nad provedbom tog zakona u odnosu na banke.

Iz navedenog primjera jasno je da u odnosu na pojedini prekršaj može konkurrirati više ovlaštenih tužitelja, kao što je to i propisano člankom 109. Prekršajnog zakona, pri čemu gledajući zakonski položaj oštećenika tužitelja u konkurenciji s drugim tužiteljima, prednost u pokretanju prekršajnog postupka imaju ostali tužitelji, konkretno tijela državne vlasti ili nositelji javnih ovlasti na temelju zakona.

Pojam oštećenika prvenstveno nas asocira na fizičku osobu, naročito stoga što je člankom 113. Prekršajnog zakona propisano da oštećenik koji je navršio šesnaest godina života može i sam podnijeti optužni prijedlog i s tog osnova poduzimati radnje u postupku, dok da za oštećenika maloljetnika ili osobu lišenu poslovne sposobnosti, optužni prijedlog podnosi njihov zakonski zastupnik sam ili putem ovlaštenog punomoćnika. Nadalje je propisano da oštećenik kao tužitelj poduzima sve radnje u

postupku sam ili putem ovlaštenog punomoćnika, te da u slučaju smrti oštećenika tužitelja, njegov bračni ili izvanbračni drug, djeca, roditelji, braća i sestre, posvojitelj i posvojenik mogu u roku od mjesec dana od njegove smrti, podnijeti optužni prijedlog ili dati izjavu da prekršajni postupak nastavljuju. Unatoč prvom dojmu da je oštećenik u pravilu fizička osoba, velik broj prekršajnih postupaka pokreću svojim optužnim prijedlozima pravne osobe kao oštećenici, a najčešće su to Hrvatsko društvo skladatelja – ZAMP i Hrvatska željeznica putnički promet d.o.o.

Jedna specifičnost vezana je upravo uz prekršajni postupak pokrenut po optužnom prijedlogu oštećenika tužitelja, jer u tijeku postupka oštećenik može biti ispitani u svojstvu svjedoka, a da time ne gubi procesnu ulogu tužitelja, a to svakako ide u prilog naprijed navedenom stavu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske da su u smislu članka 109. stavka 1. Prekršajnog zakona, svi ostali tužitelji ili tijela javne vlasti ili pravne osobe s javnim ovlastima, uslijed čega se inspektor kao fizička osoba nikako ne može poistovjetiti sa ovlaštenim tužiteljem.

B) OPTUŽNI PRIJEDLOG

Radi poštivanja i provedbe optužnog načela prekršajnog postupka propisanog člankom 83. Prekršajnog zakona, svaki pojedini prekršajni postupak mora biti iniciran optužnim aktom ovlaštenog tužitelja. Upravo stoga izuzetno je važno da prvostupanjski sud ili tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak u slučaju dvojbe, kroz posebne zakone utvrdi tko je ovlašteni tužitelj za prekršaj za kojeg je podnesen konkretni optužni prijedlog. Naravno da se takva obveza odnosi i na same tužitelje koji su dužni poznavati propise koji im daju ovlaštenja za postupanje u prekršajnom progonu počinitelja prekršaja. To stoga što se uslijed čestih izmjena pojedinih zakona mijenjaju i ovlašteni tužitelji za prekršaje iz tih zakona.

Primjerice stupanjem na snagu Zakona o Državnom inspektoratu („Narodne novine“ broj: 115/18) prema kojem je Državni inspektorat postao ovlašteni tužitelj za većinu prekršaja iz Zakona o trgovini, bilo je nužno promijeniti i Zakon o carinskoj službi⁵ i sam Zakon o trgovini⁶ iz razloga što je do 1. travnja 2019. ovlašteni tužitelj za gotovo sve prekršaje vezane uz Zakon o trgovini bila Carinska uprava Ministarstva financija Republike Hrvatske, koja je i vodila prekršajni postupak u prvom stupnju za ta djela. Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama Zakona o trgovini („Narodne novine“ broj: 32/19), Carinska uprava ostala je ovlašteni tužitelj samo za prekršaje iz članka 71a. i 71b. Zakona, te ista i vodi prekršajni postupak u prvom stupnju za te prekršaje, ako se postupak vodi na temelju prijave ili optužnog prijedloga Carinske uprave Ministarstva financija Republike Hrvatske. Iz navedenog proizlazi da je u odnosu na sve druge prekršaje iz Zakona o trgovini, Carinska uprava Ministarstva financija Republike Hrvatske izgubila status ovlaštenog tužitelja, te da od 1. travnja 2019. prekršajni postupak za te prekršaje vodi prvostupanjski sud po optužnom prijedlogu Državnog inspektorata, kao ovlaštenog tužitelja.

⁵ Zakon o carinskoj službi („Narodne novine“ broj: 68/13, 30/14, 115/16, 39/19 i 98/19)

⁶ Zakon o trgovini („Narodne novine“ broj: 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19 i 32/20) člankom 66. stavkom 2. propisuje da inspekcijski nadzor nad provedbom ovog zakona i propisa donesenih na temelju ovog zakona obavljaju tržišni inspektori središnjeg tijela državne uprave nadležnog za inspekcijske poslove u skladu s ovlastima određenim posebnim propisom.

Iz navedenog primjera vidljivo je koliko je važno, a ujedno ponekad i vrlo teško snaći se i detektirati tko je, od kada i do kada ovlašteni tužitelj za pojedini prekršaj. O činjenici tko vodi prekršajni postupak u prvom stupnju, konkretno prvostupanjski sud ili prvostupansko tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak, u pravilu će ovisiti i izgled a i naziv optužnog akta kojim se pokreće prekršajni postupak.

Naime, prvostupanjski sud može voditi prekršajni postupak isključivo na temelju optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja, no kad su u pitanju prvostupanska tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak situacija može biti i drugačija. To stoga što je člankom 188. Prekršajnog zakona propisano da tijela državne uprave vode prekršajni postupak po službenoj dužnosti ili na temelju optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja. Kao tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak pojavljuju se Carinska uprava, Porezna uprava, Financijski inspektorat, Lučka kapetanija i voditelj prekršajnog postupka za prekršaje iz područja civilnog zrakoplovstva.

Kad prvostupansko tijelo državne uprave vodi prekršajni postupak po službenoj dužnosti (ex offo) tada postupak nije pokrenut po optužnom prijedlogu ovlaštenog tužitelja, već po prijavi ili obavijesti nekog tijela državne uprave koje je uočilo počinjenje prekršaja. Takve prijave i obavijesti koje, iako u pravilu imaju sadržaj optužnog prijedloga, to formalno nisu, najčešće iz razloga što tijelo koje je uočilo prekršaj nije ovlašteno za nadzor nad provođenjem zakona u kojem je propisan prekršaj čije počinjenje je uočeno tijekom vršenja inspekcijskog nadzora.

Primjer vođenja prekršajnog postupka po službenoj dužnosti imamo kada ovlašteni djelatnici Carinske uprave ili ovlašteni djelatnici Porezne uprave uoče počinjenje nekog prekršaja, najčešće kroz vlastiti informacijski sustav, te se temeljem njihovog opažanja pokreće prekršajni postupak podnošenjem prijave, pred tijelom državne uprave koje vodi prekršajni postupak. Isto tako, ukoliko djelatnici policije uoče da neka osoba prodaje duhanske proizvode na tržnici, kako je to prekršaj iz Zakona o trošarinama za koji oni nisu ovlašteni tužitelji, već je ovlašteni tužitelj Carinska uprava, u takvoj situaciji Policijska uprava dostavit će Carinskoj upravi i to vijeću za prekršaje prijavu ili obavijest o počinjenom prekršaju protiv okrivljenika i na temelju toga će vijeće za prekršaje pokrenuti prekršajni postupak protiv, u prijavi ili u obavijesti, navedenog okrivljenika i za navedeni prekršaj.(Odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Fpž-68/2011 od 23. ožujka 2011.)

Prvostupansko tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak u takvoj procesnoj situaciji donijet će rješenje o provođenju prekršajnog postupka. To rješenje sadrži podatke o okrivljeniku te kratak činjenični i zakonski opis prekršaja. Ukoliko je potrebno zbog činjenica koje su se utvrstile u postupku, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak, temeljem članka 157. stavka 5. Prekršajnog zakona, izmijenit će postojeće rješenje ili proširiti rješenje na novi prekršaj. Rješenje o provođenju prekršajnog postupka dostavlja se okrivljeniku uz poziv za glavnu raspravu, a isto tako mora mu se dostaviti rješenje kojim je izmijenjeno ili dopunjeno ranije rješenje o provođenju prekršajnog postupka, a sve kako bi okrivljenik mogao na navode novog optuženja iznijeti svoju obranu.

Iz navedenog je jasno da u ovakvoj procesnoj situaciji, rješenje o provođenju prekršajnog postupka predstavlja optužni akt na temelju kojeg će se voditi prekršajni postupak, no kako to rješenje donosi samo tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak, očito je da je ovo ujedno i izuzetak od načela akuzatornosti prekršajnog postupka.

U naprijed opisanoj situaciji postoji i mogućnost da se obavijest ili prijava o počinjenom prekršaju podnese od strane policije Odjelu za nadzor carinarnice koji može po provođenju još nekih radnji u okviru svoje nadležnosti (npr. prikupljanje dokaza) kao ovlašteni tužitelj podnijeti optužni prijedlog vijeću za prekršaje nadležne carinarnice, u kojem slučaju se ne bi radilo o ex offo postupku tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak.

Nužno je stoga praviti razliku između tijela državne uprave koja su ovlaštena provoditi nadzor nad provođenjem nekog zakona, jer su ta tijela ovlašteni tužitelji i s te pozicije su ovlašteni za izdavanje prekršajnog naloga u smislu članka 229. stavka 1. točke 3. u svezi članka 109. stavka 1. točke 2. Prekršajnog zakona i s druge strane tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak.

Tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak ovlašteno je na temelju zaprimljene prijave ili obavijesti o počinjenom prekršaju, u smislu članka 229. stavka 1. točke 2. Prekršajnog zakona, izdati prekršajni nalog, pa u takvoj procesnoj situaciji neće donositi rješenje o provođenju prekršajnog postupka. Ukoliko okrivljenik podnese prigovor na izdani prekršajni nalog, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak ponovno će se naći u poziciji da vodi prekršajni postupak a ujedno i disponira optužnim aktom, konkretno prekršajnim nalogom.

Vezano uz ex offo postupak potrebno je istaknuti da kad tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak izdaje prekršajni nalog, da bi se isti trebao zasnivati na istom činjeničnom opisu djela kakav je sadržan u prijavi o počinjenom prekršaju jer je to i jedan od zakonskih uvjeta za izdavanje prekršajnog naloga propisan člankom 231. stavkom 1. točkom 3. Prekršajnog zakona, no tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak u fazi izdavanja prekršajnog naloga ili u fazi donošenja rješenja o provođenju prekršajnog postupka, ponekad samoinicijativno mijenjaju kako vrijeme počinjenja prekršaja, tako i sam činjenični opis djela, modificirajući tako i samo biće prekršaja koje je navedeno u prijavi o počinjenom prekršaju. Problem nastaje u takvoj situaciji, kad se po prigovoru okrivljenika na izdani prekršajni nalog treba provesti prekršajni postupak, pri čemu prekršajni nalog dobiva status optužnog prijedloga, no kako je prekršaj opisan u prijavi o počinjenom prekršaju izmijenjen, to je upitno da li će osoba koja je uočila prekršaj biti uopće relevantan svjedok u postupku koji će se voditi.

Ovdje svakako treba upozoriti i na mogućnost da izreka prekršajnog naloga i optuženje iz podnesenog optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja ne budu identični. U takvoj situaciji, kako ne bi došlo do prekoračenja optužnog prijedloga, potrebno je mjerodavnim uzeti optuženje iz optužnog prijedloga.

Potpuno drugačiju situaciju imamo kad prvostupansko tijelo državne uprave vodi prekršajni postupak po prigovoru na prekršajni nalog izdan od strane ovlaštenog tužitelja iz članka 109. stavka 1. točke 1. i 2. Prekršajnog zakona, konkretno

državnog odvjetnika ili tijela državne uprave. U toj procesnoj situaciji osigurana je primjena načela akuzatornosti prekršajnog postupka.

B1) OBVEZE TUŽITELJA PRIJE PODNOŠENJA OPTUŽNOG PRIJEDLOGA

Svaka stranka u prekršajnom postupku ima svoja zakonom propisana prava i obveze, pa tako i ovlašteni tužitelj. Člankom 109a. Prekršajnog zakona propisana je obveza svih ovlaštenih tužitelja, osim oštećenika tužitelja, da prije podnošenja optužnog prijedloga sudu ili tijelu državne uprave koje vodi prekršajni postupak utvrde točnu adresu prebivališta i boravišta, odnosno sjedišta počinitelja prekršaja, te da počinitelju uruče pisanu obavijest na jeziku koji razumije. (Odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Fpž-999/14 od 4. studenog 2015.)

Predmetna obavijest mora sadržavati sam prekršaj za koji tužitelj namjerava protiv počinitelja podnijeti optužni prijedlog sa činjeničnim i pravnim opisom djela, upozorenje da počinitelj u tijeku postupka može slobodno iznijeti obranu ili dostaviti pisanu obranu, uskratiti iznošenje obrane ili odgovor na pojedino pitanje, uputu da kod tijela postupka ima pravo razgledati spis i upoznati se s dokazima koji ga terete, upozorenje da se u postupku može braniti sam ili uz pomoć branitelja po vlastitom izboru, ali da zbog nedolaska branitelja na raspravu odnosno ročište ili uzimanja branitelja tek na raspravi odnosno ročištu, rasprava odnosno ročište neće biti odgođeni, uputu da tijekom postupka može podnosići prijedloge za provođenje dokaza u svoju obranu, upozorenje da se rasprava pred tijelom postupka može održati i odluka o prekršaju donijeti i u njegovoj odsutnosti, upozorenje da je do pravomoćnog završetka prekršajnog postupka i postupka izvršenja dužan obavijestiti tijelo postupka o svakoj promjeni adrese prebivališta i boravišta, odnosno sjedišta, jer će mu se ako tako ne postupi ili ako izbjegava dostavu, sva pismena dostaviti putem oglasne ploče tijela postupka, uputu da u postupku ima pravo upotrebljavati svoj jezik, odnosno da ima pravo da mu se osigura tumač ako se postupak ili pojedina radnja u postupku ne vodi na njegovom jeziku, te da se tog prava može odreći ako zna jezik na kojem se vodi postupak ili provodi pojedina radnja, te uputu da ima pravo na sporazumijevanje u smislu članka 109e. Prekršajnog zakona.

Stavkom 2. članka 109a. Prekršajnog zakona propisano je da se pisana obavijest sastavlja u dva primjerka te da istu vlastoručno potpisuje počinitelj čime potvrđuje njezin primitak i ovlaštena osoba tužitelja, pri čemu se jedan primjerak obavijesti uručuje počinitelju a jedan primjerak obavijesti prilaže se optužnom prijedlogu. Ukoliko počinitelj odbije primitak obavijesti ili odbije primitak obavijesti potvrditi svojim potpisom, ovlašteni tužitelj ostavit će mu obavijest na dostupnom mjestu i to će zabilježiti, čime se dostava obavijesti smatra uredno obavljenom.

Dakle, oštećenik tužitelj nije u obvezi prije podnošenja optužnog prijedloga počinitelju prekršaja uručiti obavijest iz članka 109a. stavka 1. Prekršajnog zakona, a uz to obveze dostave predmetne obavijesti od stane tužitelja prema počinitelju nema u slučaju kad je okrivljenik uhićen (članak 134. Prekršajnog zakona) te kad se radi o

okrivljeniku koji nema stalno prebivalište ili boravište u Republici Hrvatskoj (članak 136. Prekršajnog zakona).

Iako je na snazi i dalje odredba članka 109a. stavka 2. Prekršajnog zakona u kojoj se navodi da je počinitelj prekršaja dužan vlastoručno potpisati obavijest iz članka 109a. stavka 1. Prekršajnog zakona, ovu odredbu treba gledati u svjetlu izmijenjenog članka 160. stavka 2. točke 9. Prekršajnog zakona prema kojem tužitelj više ne treba optužnom prijedlogu priložiti isključivo vlastoručno potpisanoj obavijest iz članka 109a. stavka 1. Prekršajnog zakona od strane počinitelja, već može uz optužni prijedlog priložiti ili vlastoručno potpisanoj obavijest od strane počinitelja ili kopiju obavijesti uz dokaz o dostavi ili potvrdu o obavljenoj dostavi kad je dostava obavijesti izvršena u skladu s člankom 145. ili 148. Prekršajnog zakona.

B2) NAČELO OPORTUNITETA

Odredbom članka 109b. Prekršajnog zakona, u prekršajni postupak je po prvi puta ugrađeno načelo oportuniteta prekršajnog progona prema kojem svi ovlašteni tužitelji, osim oštećenika tužitelja, mogu ne pokrenuti prekršajni postupak protiv počinitelja prekršaja, iako postoji sumnja da je počinjen prekršaj. Za istaknuti je da načelo oportuniteta može primijeniti i sam prvostupanjski sud odnosno tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak.

Stavkom 1. članka 109b. Prekršajnog zakona uređen je bezuvjetni oportunitet o kojem možemo govoriti kada tužitelj ne mora pokrenuti prekršajni postupak, a da u zamjenu za nepokretanje postupka počinitelju prekršaja ne postavlja nikakve uvjete. Prvenstveno, to je situacija kad je s obzirom na okolnosti vjerojatno da će se u prekršajnom postupku primijeniti institut beznačajnog djela ili primijeniti odredba članka 38. Prekršajnog zakona, odnosno oslobođenje od kazne. U takvoj situaciji tužitelj se rukovodi načelom oportuniteta kako ne bi opteretio nepotrebno sud ili tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak s brojnim nesvrhovitim postupcima.

Tužitelj isto tako može ne pokrenuti prekršajni postupak protiv okrivljenika ukoliko je protiv počinitelja u tijeku izvršenje kazne ili počinitelj tek treba izvršiti kaznu ili zaštitnu mjeru za neki prekršaj za kojeg je već ranije pravomoćno osuđen, pa stoga pokretanje i vođenje nekog novog prekršajnog postupka za drugi prekršaj nema svrhe s obzirom na težinu, vrstu prekršaja i pobude iz kojih je prekršaj počinjen, ukoliko je za očekivati da će se već izvršenjem ranije kazne ili zaštitne mjere kod počinitelja ostvariti svrha kažnjavanja, odnosno da će se ubuduće kloniti činjenja prekršaja.

Ukoliko je počinitelj ostvario bitna obilježja više prekršaja, tužitelj može primjenom načela oportuniteta odlučiti da je svrhovito da pokrene prekršajni postupak samo za jedan prekršaj, jer pokretanje i vođenje prekršajnog postupka za druge prekršaje ne bi u bitnom utjecalo na izricanje kazne ili drugih sankcija počinitelju.

Neki materijalni zakoni i sami propisuju primjenu načela oportuniteta na strani tužitelja, no u pravilu se radi o uvjetovanom oportunitetu. Primjer bezuvjetnog oportuniteta na strani tužitelja imamo u članku 294. stavku 5. Zakona o sigurnosti

prometa na cestama⁷ kojim je propisano da ukoliko policijska uprava ili postaja koja tijekom obavljanja nadzora utvrdi da je počinjen prekršaj za koji je propisana samo novčana kazna u utvrđenom iznosu do 1.000,00 kuna, u slučajevima kada prekršajem nije izazvano ometanje ili ugrožavanje drugih sudionika u prometu, odnosno ako je prekršaj osobito lake naravi a počinitelj nije prije činio slične prekršaje, može umjesto novčane kazne sudioniku u prometu izreći mjeru usmenog ili pisanog upozorenja.

Člankom 109b. stavkom 2. Prekršajnog zakona uređen je uvjetovani oportunitet na strani tužitelja pa tako ovlašteni tužitelji, osim oštećenika tužitelja, mogu ne pokrenuti prekršajni postupak, iako postoji sumnja da je počinjen prekršaj, ako su ispunjene kumulativno dvije okolnosti i to da počinitelj nije u specijalnom povratu, te ako preuzme obvezu da će u određenom roku otkloniti posljedicu prekršaja ili naknaditi štetu prouzročenu prekršajem ili platiti propisane obveze neplaćanjem kojih se ostvaruje obilježje prekršaja. Primjer uvjetovanog oportuniteta je članak 102. Zakona o pružanju usluga u turizmu⁸ kojim je propisano da turistički inspektor neće podnijeti optužni prijedlog odnosno izdati prekršajni nalog ili naplatiti kaznu na mjestu izvršenja prekršaja pod uvjetom da nadzirana pravna ili fizička osoba tijekom inspekcijskog nadzora odnosno do donošenja rješenja otkloni nepravilnosti i nedostatke utvrđene u inspekcijskom nadzoru ili ako je za utvrđene nepravilnosti doneseno rješenje, a nadzirana osoba je postupila po izvršnom rješenju turističkog inspektora ili pod uvjetom da je nadzirana osoba očitovanjem na zapisnik preuzeala obvezu da će u određenom roku otkloniti nepravilnosti i nedostatke utvrđene u inspekcijskom nadzoru za koje nije izrečena upravna mjera.

Radi ispunjenja preuzete obveze iz članka 109b. stavka 2. Prekršajnog zakona ovlašteni tužitelj će dostaviti počinitelju pisani naredbu kojom će točno odrediti preuzetu obvezu i odrediti rok za njezino ispunjenje, pri čemu je rok za otklanjanje posljedica prekršaja do petnaest dana, a za naknadu štete prouzročene prekršajem ili plaćanje propisane obveze rok je do tri mjeseca, od primitka pisane naredbe. Ukoliko počinitelj u danom roku ne ispuni preuzetu obvezu, ovlašteni tužitelj će pokrenuti prekršajni postupak. (Odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Gž-744/2018 od 24. travnja 2020.)

Ukoliko u tijeku prekršajnog postupka okrivljenik na prijedlog ovlaštenog tužitelja, izuzev oštećenika tužitelja, preuzme jednu od navedenih obveza iz članka 109b. stavka 2. Prekršajnog zakona, prekršajni postupak će se rješenjem prekinuti do obavijesti ovlaštenog tužitelja da je okrivljenik ispunio preuzetu obvezu u danom roku ili da istu nije ispunio. Ukoliko takva obveza u danom roku bude ispunjena, prekršajni postupak će se rješenjem obustaviti, a ukoliko preuzeta obveza u danom roku ne bude ispunjena od strane okrivljenika, prekršajni postupak će se nastaviti.

Primjena načela oportuniteta po prijedlogu tužitelja moguća je do donošenja nepravomoćne odluke, a ukoliko do preuzimanja obveze od strane okrivljenika dođe tijekom prekršajnog postupka, ovlašteni tužitelj dužan je i u toj procesnoj situaciji donijeti pisani naredbu iz članka 109b. stavka 4. Prekršajnog zakona. Za istaknuti je da načelo uvjetovanog oportuniteta nije vezano uz težinu ili pojedinu vrstu prekršaja,

⁷ Zakon o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“ broj: 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19 i 42/20)

⁸ Zakon o pružanju usluga u turizmu („Narodne novine“ broj: 130/17, 25/19, 98/19 i 42/20)

tako da se može primijeniti na svaki prekršaj, uključujući i prekršaj s elementima nasilja kojim je oštećena fizička osoba, no u toj situaciji za primjenu načela oportuniteta tužitelj mora pribaviti pisano izjavu o pristanku oštećenika da se protiv okrivljenika ne vodi prekršajni postupak.

Postupanje državnog odvjetnika i tijela državne uprave kao tužitelja, a posljedično tome i prvostupanjskog suda odnosno tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak propisano je i člankom 109c. Prekršajnog zakona koji se odnosi na mogućnost navedenih tužitelja da ne pokrenu prekršajni postupak iako postoji sumnja da je prekršaj počinjen ako je počinitelj preuzeo obvezu da će se u određenom roku podvrgnuti odvikavanju od droge ili drugih ovisnosti ili da će se u određenom roku podvrgnuti psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja nasilničkog ponašanja uz pristanak počinitelja i žrtve na napuštanje obiteljske zajednice za vrijeme trajanja tretmana. Zakonodavac je propisao stavkom 3. članka 109c. Prekršajnog zakona da vrijeme podvrgavanja može trajati do devet mjeseci a rok za ispunjenje preuzete obveze kojeg će tužitelj navesti u pisanoj naredbi ne može biti dulji od jedne godine od primitka pisane naredbe.

Prilikom odlučivanja o pokretanju prekršajnog postupka ili o nastavku prekinutog prekršajnog postupka, vodit će se računa o tome da li počinitelj svojom krivnjom nije ispunio ili nije ispunio u većem dijelu preuzetu obvezu iz članka 109c. stavka 1. točke 1. i 2. Prekršajnog zakona, dok se kod preuzete obveze iz članka 109b. stavka 2. i članka 109d. ista mora u cijelosti ispuniti kako se postupak ne bi od strane ovlaštenog tužitelja pokrenuo, odnosno nastavio ranije prekinuti prekršajni postupak.

Člankom 109d. Prekršajnog zakona predviđena je mogućnost da prvostupanjski sud ili tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak primjeni načelo oportuniteta, ukoliko tu mogućnost nije iskoristio ovlašteni tužitelj, a ostvarili su se uvjeti iz članka 109b. i 109c. Prekršajnog zakona. Postupanje tijela koje vodi postupak po načelu oportuniteta moguće je do zaključenja dokaznog postupka, odnosno do donošenja nepravomoćne odluke u žurnom postupku, te u ponovljenom postupku po ranijoj ukinutoj odluci od strane Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske.

Ukoliko tijelo koje vodi prekršajni postupak primjeni odredbu članka 109b. stavka 1. Prekršajnog zakona, obustavit će prekršajni postupak rješenjem, a ukoliko se steknu uvjeti iz članka 109b. stavka 2. i članka 109c. Prekršajnog zakona, sud ili tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak naredbom će odrediti preuzetu obvezu i rok za njezino ispunjenje, a nakon toga će rješenjem prekinuti postupak koji će se nastaviti ako okrivljenik u danom roku ne ispuni preuzetu obvezu, a ukoliko je ispuni, prekršajni postupak protiv njega će se obustaviti.

U navedenim slučajevima kada uslijed primjene načela oportuniteta prekršajni postupak bude obustavljen, žalba na to rješenje nije dopuštena. Iznimka od tog pravila je situacija kada sud obustavi prekršajni postupak primjenom načela bezuvjetnog oportuniteta primjenom članka 109b. stavka 1. Prekršajnog zakona, te je u tom slučaju dopuštena žalba Visokom prekršajnjom sudu Republike Hrvatske. Kada se prekršajni postupak vodi po optužnom prijedlogu oštećenika tužitelja, a ne radi se o slučaju iz članka 109b. stavka 1. Prekršajnog zakona, sud je ovlašten i u toj

procesnoj situaciji donijeti pisani naredbu o preuzetoj obvezi okrivljenika i roku za njezino izvršenje, uz pisani pristanak oštećenika tužitelja koji mora biti izjavljen na zapisnik pred sudom, odnosno tijelom državne uprave koje vodi prekršajni postupak i mora biti potpisana.

Svi ovlašteni tužitelji dužni su obavijestiti tijelo koje vodi postupak o tome da li je okrivljenik u danom roku ispunio preuzetu obvezu, no ukoliko oštećenik tužitelj u roku od osam dana od isteka roka počinitelju za ispunjenje preuzete obveze, ne obavijesti o tome sud odnosno tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak, presumira se da je okrivljenik ispunio preuzetu obvezu, a na to će se oštećenik tužitelj i upozoriti prilikom davanja pisane izjave iz članka 109d. stavka 6. Prekršajnog zakona.

B3) SPORAZUMIJEVANJE TUŽITELJA I OKRIVLJENIKA

Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona („Narodne novine“ broj: 39/13) po prvi puta je u prekršajno pravni sustav uveo mogućnost sporazumijevanja između stranaka u postupku. Člankom 109e. Prekršajnog zakona propisano je da ovlašteni tužitelji, osim oštećenika tužitelja, mogu s počiniteljem prekršaja pregovarati o uvjetima priznanja krivnje te se sporazumijevati o sankcijama i mjerama, no preduvjet za to je da je počinitelju uručena obavijest iz članka 109a. stavka 1. Prekršajnog zakona. Takvo sporazumijevanje može se provoditi i tijekom postupka, prije donošenja odluke o prekršaju i to bilo na prijedlog okrivljenika ili na prijedlog tijela koje vodi prekršajni postupak. Ukoliko počinitelj i ovlašteni tužitelj postignu sporazum sastavljuju o tome pisani izjavu za donošenje odluke o prekršaju na temelju sporazuma stranaka.

Ta pisana izjava sadrži prema članku 109e. stavku 3. Prekršajnog zakona: opis prekršaja, izjavu okrivljenika o priznanju krivnje za taj prekršaj, sporazum o vrsti i mjeri kazne ili druge sankcije odnosno mjere, sporazum o troškovima ovlaštenog tužitelja u vezi s utvrđenjem prekršaja i potpis stranaka. Pisana izjava o postignutom sporazumu i obavijest iz članka 109a. stavka 1. Prekršajnog zakona dostaviti će se tijelu koje vodi prekršajni postupak, a koje može sporazum prihvati ili ga i ne mora prihvati. Sporazum neće biti prihvaćen ako je isti vezano uz izbor vrste i visine sankcije na štetu okrivljenika ili se na taj način neće postići svrha kažnjavanja ili je sam sporazum nezakonit.

Ako se radi o neprihvaćanju sporazuma koji je postignut između tužitelja i počinitelja, prije nego što je prekršajni postupak pokrenut, tijelo koje vodi prekršajni postupak postignuti sporazum smatrati će optužnim prijedlogom te će provesti postupak kako bi raspravilo okolnosti zbog kojih nije prihvatio sporazum, a po okončanju prekršajnog postupka donijet će odluku o prekršaju. Ukoliko se radi o neprihvaćanju sporazuma koji je postignut tijekom prekršajnog postupka, tijelo koje vodi prekršajni postupak će rješenjem odbaciti sporazum i nastaviti će s vođenjem postupka. (Odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj: Gž-1059/17 od 10. svibnja 2017.)

U situaciji kad tijelo koje vodi prekršajni postupak postignuti sporazum stranaka prihvati, donijet će odluku o prekršaju koja u cijelosti mora odgovarati postignutom

sporazumu, a protiv te odluke nije dopuštena žalba. To iz razloga da se ne bi odugovlačio prekršajni postupak koji je okončan odlukom koja temeljem postignutog sporazuma, predstavlja odraz slobodne volje obje stranke u postupku. (Odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Fpž-791/15 od 4. studenog 2015.)

Kako zakonodavac nije propisao da se sporazum mora sklopiti istovremeno sa svim okrivljenicima i u odnosu na sva djela koja se okrivljeniku stavlju na teret, to je moguće i pravno izvedivo da se sporazum oko krivnje i sankcije postigne i sa samo nekim od okrivljenika ili za samo neke od prekršaja koji se okrivljeniku stavlju na teret. U toj situaciji, ukoliko dođe do prihvaćanja takvog djelomičnog sporazuma od strane tijela koje vodi prekršajni postupak, u odnosu na druge okrivljenike, odnosno za druge prekršaje vodit će se prekršajni postupak.

Odjel za prekršaje iz područja gospodarstva i financija Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske tijekom žalbenog postupka vrlo rijetko ima priliku vidjeti predmete u kojima je došlo do sporazumijevanja stranaka, a što je posljedica nedopuštenosti žalbe na odluku prvostupanjskog suda kojom je okončan prekršajni postupak temeljem postignutog sporazuma.

B4) PRAVILAN SADRŽAJ OPTUŽNOG PRIJEDLOGA

O kvaliteti samog optužnog akta gotovo da ovisi i uspješnost pokretanja, vođenja i okončanja prekršajnog postupka. Članak 160. stavak 2. Prekršajnog zakona propisuje da optužni prijedlog sadrži:

1. podatke o tužitelju i to naziv državnog tijela ili pravne osobe odnosno ime i prezime tužitelja fizičke osobe, te adresu tužitelja,
2. za počinitelja prekršaja fizičku osobu, ime i prezime s osobnim podacima, konkretno nadimak ako ga ima, ime i prezime roditelja, djevojačko obiteljsko ime majke, mjesto, dan, mjesec i godinu rođenja, mjesto stanovanja, državljanstvo, osobni identifikacijski broj, zanimanje, kakve su mu obiteljske prilike, zna li pisati, kakve je škole završio, je li odlikovan, kakvog je imovnog stanja, je li i kad i zašto prekršajno ili kazneno osuđivan, je li i kad izrečenu kaznu izdržao, vodi li se protiv njega postupak za koji drugi prekršaj ili kazneno djelo, a ako je maloljetan tko mu je zakonski zastupnik, je li u zadržavanju i točno od kada a ako je pušten na slobodu u kojem vremenu je bio lišen slobode, primjenjuje li se koja od mjera opreza i od kada,
3. za počinitelja prekršaja fizičku osobu obrtnika i osobu koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću, uz podatke koji se tiču počinitelja prekršaja fizičke osobe, navest će se još i točan naziv obrta, odnosno druge samostalne djelatnosti, sjedište i mjesto upisa obrta ili druge djelatnosti,
4. za počinitelja prekršaja pravnu osobu i druge subjekte izjednačene s pravnim osobama, navest će se njezin točan naziv, sjedište i osobni identifikacijski broj, ime i prezime njezinog predstavnika, datum rođenja i adresu stanovanja, državljanstvo, državu izdavanja putovnice i broj putovnice ukoliko se radi o strancu, te primjenjuje li se koja od mjera opreza i od kada,
5. činjenični opis radnje prekršaja iz koje proistječe zakonsko obilježje prekršaja,
6. vrijeme i mjesto počinjenja prekršaja, sredstvo kojim je prekršaj počinjen i ostale bitne okolnosti za točno određenje prekršaja,

7. zakonski naziv prekršaja i propis kojim je određen,
8. prijedlog o dokazima koje treba provesti na glavnoj raspravi, naznaku imena svjedoka i drugih čije se ispitivanje predlaže, spise koje treba pročitati i predmete koji služe za utvrđivanje činjenica, s kratkim obrazloženjem optužnog prijedloga. Tužitelj u optužnom prijedlogu može predložiti vrstu, visinu i trajanje sankcije, no takav prijedlog ne obvezuje sud,
9. pisanu obavijest iz članka 109a. stavka 1. i 2. ovog zakona potpisano od strane počinitelja ili kopiju te obavijesti uz dokaz o dostavi ili potvrdu o obavljenoj dostavi kad je ta obavijest dostavljena sukladno članku 145. ili 148. ovog zakona,
10. podatak ovlaštenog tužitelja je li protiv počinitelja podnesena i kaznena prijava u vezi s istim događajem.

Iako odredba članka 160. stavka 2. Prekršajnog zakona predstavlja potpuno jasnu, nedvosmislenu i nadasve detaljnu uputu ovlaštenom tužitelju što sve optužni prijedlog kojeg podnosi tijelu koje je nadležno za vođenje prekršajnog postupka mora sadržavati, kroz žalbeni postupak pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske uočeno je da se tužitelji vrlo rijetko u potpunosti pridržavaju te odredbe, te podnose sadržajno manjkave optužne prijedloge, po kojima nekad nije moguće niti započeti prekršajni postupak, uslijed čega tijela koja vode prekršajni postupak moraju zvati tužitelja na ispravak ili na dopunu optužnog prijedloga.

Vrlo često optužni prijedlog sadrži samo zakonski opis prekršaja i pravnu oznaku djela, a umjesto kratkog obrazloženja optužnog prijedloga, kao što je to propisano člankom 160. stavkom 2. Prekršajnog zakona, obrazloženje optužnog prijedloga sadrži po nekoliko stranica teksta u kojem je sadržan između ostalog i činjenični opis radnje prekršaja i vrijeme i mjesto počinjenja prekršaja, te dokazi koje tužitelj predlaže da se provedu tijekom prekršajnog postupka. Iako u ovakvoj situaciji Odjel za prekršaje iz područja javnog reda i mira i javne sigurnosti, te Odjel za prekršaje iz područja sigurnosti prometa Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske smatraju da je ispravno postupanje u smislu članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona, donošenjem presude kojom se okrivljenik oslobađa od optužbe, Odjel za prekršaje iz područja gospodarstva i financija Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske za sada nema takvu praksu i to stoga što se prekršajni postupci za gospodarske i finansijske prekršaje vode po optužnim prijedlozima brojnih i raznih tužitelja, uslijed čega Odjel za prekršaje iz područja gospodarstva i financija smatra da prvostupanska tijela koja vode prekršajni postupak trebaju u takvoj situaciji, kad nije upitno da se optužni prijedlog odnosi na djelo koje je prekršaj prema obrazloženju samog optužnog prijedloga, pozivati ovlaštene tužitelje na ispravak ili dopunu optužnog prijedloga, pod prijetnjom odbačaja u skladu s odredbom članka 161. stavka 4. Prekršajnog zakona, a sve kako bi se postupno ujednačila sudska praksa u svim odjelima Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, vezano uz pravilnu primjenu članka 160. stavka 2. Prekršajnog zakona od strane ovlaštenog tužitelja, a samim time i onemogućile situacije u kojima dolazi do miješanja procesnih uloga tijela koje vodi prekršajni postupak i ovlaštenog tužitelja.

Za istaknuti je da bi optužni prijedlog trebao predstavljati izreku buduće odluke o prekršaju, u koju tijelo koje vodi prekršajni postupak ne bi smjelo niti trebalo samostalno intervenirati. Prema dosadašnjoj praksi prvostupanskih tijela koja vode

prekršajni postupak, samostalnim kreiranjem izreke odluke o prekršaju iz optužnog prijedloga koji je sastavljen protivno članku 160. stavku 2. Prekršajnog zakona, tijelo koje vodi postupak u prvom stupnju izlaže se počinjenju absolutno bitne povrede odredbi prekršajnog postupka iz članka 195. stavka 1. točke 6. Prekršajnog zakona, prekoračenjem optužnog prijedloga, ili ako žalitelj na istu upire, počinjenju absolutno bitne povrede odredbi prekršajnog postupka iz članka 195. stavka 1. točke 11. Prekršajnog zakona, zbog nerazumljivosti izreke odluke o prekršaju.

Prema ranije sudskoj praksi Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, optužnim prijedlogom smatralo se i samo obrazloženje istog, uslijed čega ovlašteni tužitelji nisu niti bili motivirani na pravilnu primjenu odredbe Prekršajnog zakona o sadržaju, a samim time i o obliku optužnog prijedloga, već su prepuštali tijelu koje vodi postupak da umjesto njih izvrši njihovu obvezu stranke u postupku, iako je na taj način došlo do miješanja procesne uloge suda i tužitelja, a što je svakako protivno zakonu.

Kao što je već naprijed istaknuto, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, postupno mijenja navedenu sudsku praksu, naročito stoga što od 1. siječnja 2019. stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona („Narodne novine“ broj: 118/18) drugostupanjski sud po službenoj dužnosti pazi na absolutno bitnu povredu odredbi prekršajnog postupka iz članka 195. stavka 1. točke 6. Prekršajnog zakona, konkretno da li je sud povrijedio propise prekršajnog postupka o pitanju postoji li optužni prijedlog ovlaštenog tužitelja ili je optužni prijedlog prekoračen, a tijekom žalbenog postupka ispitujući tu povedu nađen je velik broj prвostupanjskih odluka u kojima je počinjena ta absolutno bitna povreda. Po ocjeni Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske u značajnom broju predmeta do te povrede ne bi došlo da je optužni prijedlog bio sastavljen u skladu s člankom 160. stavkom 2. Prekršajnog zakona. Stoga ukoliko ovlašteni tužitelj sastavi optužni prijedlog protivno članku 160. stavku 2. Prekršajnog zakona, mora biti spremjan postupiti po pozivu suda odnosno tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak na ispravak ili dopunu optužnog prijedloga, pod prijetnjom odbačaja optužnog prijedloga ukoliko istog u danom roku ne uskladi sa navedenom odredbom Prekršajnog zakona. Ovakva promjena prakse Visokog prekršajnog suda ima uporiše i u činjenici da su ovlašteni tužitelji stručne osobe, svaki za propise iz svoje nadležnosti, uslijed čega su upravo oni educirani da pravilno sroče razumljiv, jasan i detaljima nepreopterećen optužni prijedlog, u kojem će biti navedene sve činjenice o načinu počinjenja prekršaja, podvedive pod zakonski opis prekršaja, te će isti kao takav moći predstavljati izreku buduće odluke o prekršaju, a na taj način neće doći do zakonski neprihvatljive situacije da se tijelo koje vodi postupak miješa u prava i obveze ovlaštenog tužitelja.

Imajući u vidu da su često oštećenici tužitelji fizičke osobe, ukoliko optužne prijedloge sastavljaju samostalno, bez stručne pomoći osobe punomoćnika, njihovi optužni prijedlozi znaju biti vrlo loše sastavljeni, pa se stoga bez njihovog ispravka ili dopune, po istima ne može niti započeti prekršajni postupak, a što je uočeno u žalbenom postupku pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske, naročito vezano uz optužne prijedloge za prekršaj iz članka 26. stavka 1. podstavka 28. Zakona o potrošačkom kreditiranju. (Odluka Visokog prekršajnog suda broj Fpž-125/17 od 22. veljače 2017.)

Optužni prijedlog na hrvatskom jeziku i sastavljen latiničnim pismom dostavlja se nadležnom sudu ili prвostupanjskom tijelu državne uprave koje vodi prekršajni postupak u onoliko primjeraka koliko ima okrivljenika i jedan primjerak za tijelo koje vodi prekršajni postupak.

C) DISPONIRANJE OPTUŽNIM PRIJEDLOGOM

S obzirom da se prekršajni postupak temelji na akuzatornom načelu, te se kao što je naprijed već istaknuto, prekršajni postupak u pravilu pokreće i vodi na zahtjev ovlaštenog tužitelja, ovlašteni tužitelj je taj koji određuje predmet raspravljanja pred sudom, konkretno za koji prekršaj i protiv kojeg okrivljenika će se prekršajni postupak voditi, a time određuje i sam predmet buduće odluke o prekršaju, kojeg determinira subjektivni i objektivni identitet optužbe. Tužitelj također ima pravo odustati od prekršajnog progona, a ovlašten je i dužan kao zastupnik optužbe tijekom prekršajnog postupka izmijeniti ili dopuniti činjenični opis prekršaja koji se okrivljeniku stavlja na teret, ako utvrdi da izvedeni dokazi pokazuju da se izmijenilo činjenično stanje izloženo u prвobitno podnesenom optužnom prijedlogu.

C1) POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA

Prekršajni postupak pokreće se u smislu odredbe članka 157. stavka 1. Prekršajnog zakona podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja ili izdavanjem prekršajnog naloga, kojeg može izdati i ovlašteni tužitelj u smislu članka 229. stavka 1. točke 3. Prekršajnog zakona, konkretno državni odvjetnik i tijela državne uprave, te državne agencije čiji osnivač je Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske (npr. FINA), a koje se inače ubrajaju u pravne osobe s javnim ovlastima.

Uvjeti za izdavanje prekršajnog naloga od strane navedenih tužitelja propisani su Prekršajnim zakonom i to člankom 232. za državnog odvjetnika i člankom 233. za tijela državne uprave i državne agencije. Ukoliko se ovlašteni tužitelj odluči na izdavanje prekršajnog naloga, od izuzetne je važnosti kvalitetna izreka prekršajnog naloga, naročito u pogledu činjeničnog opisa djela, s obzirom da po prigovoru okrivljenika na prekršajni nalog, isti dobiva značaj optužnog prijedloga u smislu članka 238. stavka 8. točke 4. Prekršajnog zakona. Uz to ovlašteni tužitelj mora obratiti pažnju na to da prekršajni nalog ne bi utemeljio na nekom od nezakonitih dokaza u smislu članka 90. Prekršajnog zakona, naročito stoga što na tu povodu od 1. siječnja 2019. godine Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske pazi po službenoj dužnosti prilikom ispitivanja prekršajnog naloga po prigovoru okrivljenika (članak 202. stavak 1. u svezi članka 238. stavka 11. Prekršajnog zakona).

Iako to decidirano nije navedeno u članku 157. stavku 1. Prekršajnog zakona, logično je da je jedan od načina pokretanja prekršajnog postupka i izdavanje obaveznog prekršajnog naloga od strane državnog odvjetnika ili tijela državne uprave. Člankom 239. stavkom 1. točkom 1. i 2. Prekršajnog zakona propisani su opći uvjeti za izdavanje obaveznog prekršajnog naloga. Isključivo je pravo ovlaštenog tužitelja da odluči da li će za pojedinog okrivljenika za počinjeni prekršaj

podnijeti optužni prijedlog ili će izdati prekršajni nalog, no ukoliko postoje uvjeti za izdavanje obaveznog prekršajnog naloga, a ovlašteni tužitelj takav obavezni prekršajni nalog ne izda, već podnese optužni prijedlog protiv okrivljenika za počinjeni prekršaj, taj optužni prijedlog biti će odbačen od strane suda ili tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak.

Kako Prekršajni zakon više ne propisuje rok relativne zastare prekršajnog progona koji se u prvom redu odnosio na tužitelje, obzirom da po proteku tog roka nisu mogli više pokrenuti prekršajni postupak protiv počinitelja prekršaja, to sadašnje zakonsko rješenje nužnim nameće potrebu da ovlašteni tužitelj što prije po saznanju da je počinjen prekršaj pokrene prekršajni postupak protiv okrivljenika kako bi se unutar propisanog rokaapsolutne zastare prekršajnog progona uspio pravomoćno okončati prekršajni postupak.

C2) IZMJENA, PROŠIRENJE I PODNOŠENJE NOVOG OPTUŽNOG PRIJEDLOGA

Kako bi ovlašteni tužitelj mogao u cijelosti ostvarivati svoja prava i obveze koje ima kao stranka u prekršajnom postupku, predstavnik ovlaštenog tužitelja trebao bi svakako biti nazočan na glavnoj raspravi, odnosno prilikom radnji tijela koje vodi postupak, a koje poduzima u žurnom postupku, no u velikom broju prekršajnih postupaka to nije praksa ovlaštenih tužitelja.

Procesna uloga ovlaštenog tužitelja je kontinuirano zastupanje optužbe, a kako su upravo tužitelji stručne osobe za područja za koja su ovlašteni neposredno nadzirati provođenje propisa kojim je predviđen prekršaj, od njih se očekuje da pravodobno u tijeku prekršajnog postupka interveniraju u ranije podneseni optužni prijedlog njegovom izmjenom ili dopunom, ukoliko se tijekom postupka utvrde nove ili drugačije činjenice od onih koje su optužnim prijedlogom u činjeničnom opisu djela bile obuhvaćene.

Isto tako moguće je da na raspravi utvrđene nove činjenice upućuju na počinjenje drugačijeg, pa i po zapriječenoj sankciji, težeg djela. U toj procesnoj situaciji, tužitelj može na glavnoj raspravi izmijeniti optužni prijedlog naznačujući uz izmijenjeni činjenični opis djela i drugačiju pravnu oznaku djela, a što tijelo koje vodi postupak nikako nije ovlašteno samostalno učiniti jer bi na taj način prekoračilo optužbu. Člankom 155. stavkom 2. Prekršajnog zakona propisano je da ukoliko okrivljena pravna osoba prestane postojati nakon što je započet prekršajni postupak, a postupak se može provesti protiv pravnog slijednika pravne osobe, prekršajni postupak će se nastaviti nakon što ovlašteni tužitelj na odgovarajući način izmijeni optužni prijedlog.

Ukoliko tijelo koje vodi prekršajni postupak utvrdi da u optužnom prijedlogu nedostaje koji od podataka iz članka 160. stavka 2. Prekršajnog zakona, a podaci koji nedostaju nisu takvi da bez njih ne može započeti postupak, tužitelj će takve podatke pribaviti tijekom postupka. S druge strane, ako se radi o podacima iz članka 160. stavka 2. Prekršajnog zakona koji nedostaju u optužnom prijedlogu ili su podaci

pogrešni, a bez kojih nije moguće voditi prekršajni postupak, tužitelj mora na poziv suda nadopuniti ili ispraviti optužni prijedlog u roku od osam dana, jer ukoliko u danom roku ne otkloni nedostatke ili ih otkloni samo djelomično ili na neadekvatan način, njegov optužni prijedlog biti će odbačen.

Isto tako tužitelj je dužan postupiti po pozivu tijela koje vodi prekršajni postupak i dostaviti obavijest iz članka 109a. stavka 1. Prekršajnog zakona s dokazom o uručenju, a ukoliko to ne učini u danom roku, optužni prijedlog također će biti odbačen. Ukoliko ovlašteni tužitelj optužnom prijedlogu nije priložio podatak da li je protiv počinitelja podnesena i kaznena prijava u vezi s istim događajem, nedostavljanje tog podatka po pozivu suda, ne može rezultirati odbačajem optužnog prijedloga.

Ako u tijeku glavne rasprave izvedeni dokazi pokazuju drugačije činjenično stanje nego ono navedeno u optužnom prijedlogu, ovlašteni tužitelj ukoliko je nazočan glavnoj raspravi može do završetka dokaznog postupka usmeno izmijeniti optužni prijedlog ili podnijeti novi optužni prijedlog. Izmjena optužnog prijedloga može se svesti na promjenu, suženje ili proširenje postojećeg optužnog prijedloga, pri čemu se i izmijenjeni i novi optužni prijedlog mogu odnositi samo na događaj koji je predmet optužbe, odnosno na s njim usko povezani događaj. Imajući u vidu navedeno vidljivo je koliko je važno da tužitelj bude nazočan glavnoj raspravi, kako se ne bi odugovlačio prekršajni postupak, a što je naročito bitno zbog propisanog zastarnog roka od četiri godine za sve prekršaje, osim za djela koja su u režimu obaveznog prekršajnog naloga za koje je propisan zastarni rok prekršajnog progona od tri godine, računajući od počinjenja prekršaja.

Naime u situaciji kad tužitelj ne dolazi na ročišta za glavnu raspravu, a što je često slučaj, tijelo koje vodi prekršajni postupak može dogovorno tužitelju dostavljati sve zapisnike o glavnoj raspravi kako bi se tužitelj upoznao sa rezultatom dokaznog postupka i utvrđenim činjenicama, a na što po potrebi ovlašteni tužitelj može reagirati izmjenom postojećeg optužnog prijedloga ili podnošenjem novog u pisanoj formi. Ovlašteni tužitelj može predložiti tijelu koje vodi prekršajni postupak da prekine glavnu raspravu radi pripremanja novog ili izmijenjenog optužnog prijedloga, što mu tijelo koje vodi postupak može dopustiti s rokom ne duljim od osam dana. Opravdanost takvog zahtjeva tužitelja tijelo koje vodi prekršajni postupak trebalo bi ocijeniti obzirom na složenost predmeta optužbe, no tijekom žalbenog postupka pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske uočeno je da se tužitelju na njegovo traženje u pravilu uvijek daje rok za izmjenu optužnog prijedloga. U svakom slučaju tako izmijenjeni optužni prijedlog dostaviti će se okrivljeniku, obzirom da okrivljenik ima pravo usmenog ili pisanih očitovanja o izmijenjenom ili novom optužnom prijedlogu. Ukoliko tužitelj ne izmijeni ili ne podnese novi optužni prijedlog u danom roku, postupak će se nastaviti temeljem postojećeg optužnog prijedloga.

C3) ODUSTANAK OD OPTUŽNOG PRIJEDLOGA

Ovlašteni tužitelj ima pravo disponirajući optužnim prijedlogom, u svakom trenutku, a najkasnije do donošenja nepravomoćne odluke o prekršaju, odustati od optužnog prijedloga. Ukoliko tijekom postupka tužitelj na temelju čijeg optužnog

prijedloga je vođen postupak odustane od optužnog prijedloga, postupak će se nastaviti na temelju već ranije podnesenog optužnog prijedloga drugog ovlaštenog tužitelja i to u skladu s člankom 109. stavkom 2. do 4. Prekršajnog zakona, a ako takvih ranije podnesenih optužnih prijedloga nema, samo je državni odvjetnik ovlašten preuzeti prekršajni progon ili podnijeti optužni prijedlog za isto djelo protiv istog okrivljenika.

Tijekom žalbenog postupka pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske uočeno je da se često u spisu predmeta nalazi podnesak kojim je HDS-ZAMP kao oštećenik odustao od optužnog prijedloga nakon donošenja nepravomoćne odluke iz razloga što je tada okrivljenik platio naknadu za javno propćavanje glazbe, no takav odustanak od optužnog prijedloga ne može više proizvesti nikakav pravni učinak.

III POSTUPOVNE RADNJE SUDA

A) ISPITIVANJE OPTUŽNOG PRIJEDLOGA

A1) NAČELNA PITANJA

Prema članku 83. Prekršajnog zakona, prekršajni se postupak može pokrenuti i provesti samo na zahtjev ovlaštenog tužitelja. U navedenoj zakonskoj odredbi sadržano je optužno (akuzatorno) načelo, koje, u svojoj dosljednoj primjeni, znači da bez tužbe nema suđenja („*Nemo iudex sine actore*“). Članak 83. Prekršajnog zakona sadrži i izričaj „ako ovim Zakonom nije drukčije određeno“, koji se, u biti, odnosi na specifičnost prekršajnog postupka i jedinu iznimku od optužnog načela, propisanu u članku 188. Prekršajnog zakona, da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak imaju mogućnost prekršajni postupak voditi, osim na zahtjev ovlaštenog tužitelja, i po službenoj dužnosti.

Važnost optužnog načela je izuzetna. Svaka povreda tog načela, ne samo da dovodi u sumnju objektivnost suda, nego otvara i veliku vjerojatnost povrede članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Način i točno određenje trenutka kada je prekršajni postupak pokrenut, propisan je u članku 157. stavku 1. Prekršajnog zakona, dok je u članku 157. stavku 2. Prekršajnog zakona propisan način i točno određenje trenutka kada prekršajni postupak započinje. Tako je propisano da se prekršajni postupak pokreće izdavanjem prekršajnog naloga ili podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja (članak 157. stavak 2. Prekršajnog zakona), a da prekršajni postupak započinje otvaranjem glavne rasprave odnosno, u postupku bez glavne rasprave, ispitivanjem okrivljenika ili izvođenjem drugog dokaza (članak 157. stavak 2. Prekršajnog zakona).

Pojmovi pokretanja i započinjanja prekršajnog postupka važni su za nemali broj procesnih situacija u prekršajnom postupku, između ostalog i za ispitivanje optužnog prijedloga, i vrlo je bitno razlikovati ih. Naime, uz samo jednu iznimku, koja će biti objašnjena u okviru podnaslova A2), sve radnje prvostupanjskog suda koje su propisane u članku 161. Prekršajnog zakona, a kojom zakonskom odredbom je regulirano ispitivanje optužnog prijedloga, moguće je poduzeti samo i isključivo do započinjanja prekršajnog postupka, a nikako ne i kasnije.

U praksi su uočeni brojni primjeri iz kojih je vidljivo da prvostupanjski sud neke radnje propisane u članku 161. Prekršajnog zakona, a najčešće se radi o pozivanju tužitelja na ispravak ili dopunu optužnog prijedloga, poduzima nakon započinjanja prekršajnog postupka, u tijeku dokaznog postupka, što je potpuno pogrešno i nezakonito postupanje. Da se odredba članka 161. Prekršajnog zakona odnosi na postupanje suda koje se može poduzeti samo i isključivo do započinjanja prekršajnog postupka, jasno proizlazi iz odredbe članka 162. stavka 1. Prekršajnog zakona, koja glasi: „Ako nije donio ni jednu od odluka iz članka 161. ovog Zakona, sud će naredbom odrediti vrijeme i mjesto održavanja glavne rasprave te na glavnu raspravu pozvati osobe čija je nazočnost potrebna.“.

Pokretanje prekršajnog postupka je radnja ovlaštenog tužitelja kojim od tijela postupka (suda ili tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak) zahtjeva provođenje prekršajnog postupka protiv određene osobe za određeno prekršajno djelo. U prekršajnom postupku postoje tri vrste optužnih akata kojim ovlašteni tužitelj pokreće prekršajni postupak, a to su: prekršajni nalog, obavezni prekršajni nalog i optužni prijedlog. U članku 157. stavku 1. Prekršajnog zakona, obavezni prekršajni nalog nije naznačen kao optužni akt kojim se pokreće prekršajni postupak, ali on to svakako jeste, zbog toga što za daljnji tijek prekršajnog postupka, u smislu da li će se provoditi prekršajni postupak ili će se odlučivati o prigovoru odgovarajućom primjenom odredaba Prekršajnog zakona o žalbenom postupku, vrijede isti kriteriji bez obzira radi li se o prigovoru protiv prekršajnog naloga ili o prigovoru protiv obavezognog prekršajnog naloga. Osim toga, člankom 239. stavkom 5. Prekršajnog zakona propisano je pravilo da se u postupku izdavanja obavezognog prekršajnog naloga na odgovarajući način primjenjuju odredbe Prekršajnog zakona o izdavanju prekršajnog naloga, koja se odredba mora tumačiti u nešto širem smislu, a ne samo, kao što bi to bilo gledajući strogo gramatički, na „postupak izdavanja“ obavezognog prekršajnog naloga.

Svakako treba imati na umu da, glede postupovnih radnji suda, sve što vrijedi za optužni prijedlog, vrijedi i u situacijama kada je protiv prekršajnog naloga, odnosno obavezognog prekršajnog naloga, podnesen prigovor zbog poricanja prekršaja (članak 237. stavak 1. odnosno članak 242. stavak 1. točka 1. Prekršajnog zakona). Naime, u takvim slučajevima, sukladno članku 238. stavku 8. točki 4. Prekršajnog zakona, prekršajni nalog, a time i obavezni prekršajni nalog, prihvataju se kao optužni prijedlog. Radi pojašnjenja mogućih nejasnoća, s obzirom da odredba članka 238. stavka 8. Prekršajnog zakona propisuje postupanje Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske kada odlučuje o žalbi protiv rješenja o odbačaju prigovora protiv prekršajnog naloga, treba navesti da, bez obzira što je Prekršajnim zakonom samo u odredbi članka 238. stavka 8. točke 4. propisano da će se izdani prekršajni nalog prihvati kao optužni prijedlog tužitelja, to ne vrijedi samo u situacijama kada Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske rješava o žalbi protiv rješenja o odbačaju prigovora i takvo tumačenje bi bilo pogrešno. Pravilo da, nakon što je protiv

prekršajnog naloga, a time i obaveznog prekršajnog naloga, podnesen prigovor zbog poricanja prekršaja, taj prekršajni nalog odnosno obavezni prekršajni nalog treba prihvati kao optužni prijedlog, vrijeđi bez iznimke.

U gore navedenom smislu, i postupovne radnje suda u vezi podnesenog optužnog prijedloga, vrijeđe u svim slučajevima kada je protiv prekršajnog naloga odnosno obaveznog prekršajnog naloga podnesen prigovor zbog poricanja prekršaja, a neke radnje i kada je protiv prekršajnog naloga odnosno obaveznog prekršajnog naloga podnesen prigovor zbog izrečene odnosno primijenjene prekršajnopravne sankcije, oduzete imovinske koristi, oduzimanja predmeta prekršaja ili određenih troškova u povodu izdavanja prekršajnog naloga (članak 237. stavak 1. točka 2. Prekršajnog zakona) odnosno zbog izrečene odnosno primijenjene prekršajnopravne sankcije ili određenih troškova u povodu izdavanja prekršajnog naloga (članak 242. stavak 1. točka 2. Prekršajnog zakona).

Prije nego li se krene u razmatranje postupovnih radnji suda u vezi ispitivanja optužnog prijedloga, treba ukazati na uočeno određeno pogrešno postupanje nekih prvostupanjskih sudova u vezi poimanja značenja optužnog prijedloga. Naime, u nemalom broju prvostupanjskih predmeta i presuda uočena je praksa da se u dokaznom postupku, kada se vrši uvid i čitaju materijalni dokazi, čita i optužni prijedlog. Osim navedenog, postoji i nemali broj prvostupanjskih odluka u kojima je uočeno da prvostupanjski sudovi čak i odluku o krivnji temelje, između ostalog, i na optužnom prijedlogu, a u nekim i samo na optužnom prijedlogu. Takvo postupanje prvostupanjskih sudova je potpuno pogrešno i ukazuje na nerazumijevanje prirode i suštine optužnog prijedloga.

Naime, kao što je već prethodno navedeno, optužni prijedlog je vrsta optužnog akta, a ne dokaz. To je postupovna radnja ovlaštenog tužitelja u prekršajnom postupku koja sadržava zahtjev upućen nadležnom суду da protiv određene osobe provede prekršajni postupak zbog počinjenja djela prekršaja te da tu osobu proglaši krivom i kazni. Optužni prijedlog nije dokaz o činjenicama koje su u njemu navedene, dakle optužni prijedlog nije izvor saznanja u formalnom dokaznom postupku i sve odlučne činjenice moraju se utvrditi u tijeku postupka izvođenjem dokaza. Navedeni stav izražen je u brojnim odlukama Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske (npr. Pž-3286/2010 od 28. rujna 2011.; Pž-4332/2013 od 19. kolovoza 2015.; Pž-1293/2017 od 7. lipnja 2017.; Jž-1736/2017 od 4. travnja 2018.; Jž-1577/2017 od 30. siječnja 2020.).

U jednom predmetu, uočeno je da je prvostupanjski sud čak i nacrt optužnog prijedloga tretirao kao dokaz. Odlukom Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Pž-7880/2012 od 30. listopada 2012. jasno je navedeno da prvostupanjski sud pogrešno smatra da je nacrt optužnog prijedloga dokaz o činjenicama koje su njemu navedene, da se, zapravo, radi o podsjetniku koji služi ovlaštenom tužitelju kao pomoć pri sastavljanju optužnog akta te da to nije dokaz o činjenicama koje su u njemu navedene i da to nije izvor saznanja u formalnom dokaznom postupku.

Postupovne radnje suda u vezi ispitivanja podnesenog optužnog prijedloga propisane su u članku 161. Prekršajnog zakona. Radi se o svojevrsnoj sudskoj kontroli optužnog prijedloga i to u nekoliko razina.

Bitno je još jednom naglasiti da je sve radnje prvostupanjskog suda koje su propisane u članku 161. Prekršajnog zakona, uz samo jednu iznimku koja će biti objašnjena u okviru podnaslova A2) (ispitivanje stvarne nadležnosti), moguće poduzeti samo i isključivo do započinjanja prekršajnog postupka, a nikako ne i kasnije. Pritom je pojam „započinjanja prekršajnog postupka“, kao što je već rečeno, potrebno tumačiti sukladno odredbi članka 157. stavka 2. Prekršajnog zakona.

S obzirom da je u praksi uočeno rijetko, ali ipak prisutno, nerazumijevanje, naglašava se da, u slučaju kada prvostupanska presuda bude ukinuta i predmet vraćen na ponovno suđenje, više nije moguće primijeniti članak 161. Prekršajnog zakona. Naime, odluka drugostupanjskog suda kojom je ukinuta prvostupanska presuda ne znači da je poništen svaki procesni značaj provedenih radnji, a niti činjenica da se suđenje mora ponovno provesti ne znači da prekršajni postupak ponovno započinje u smislu članka 157. stavka 2. Prekršajnog zakona.

Ispitivanje optužnog prijedloga sukladno svim stavcima članka 161. Prekršajnog zakona nužno se mora primijeniti i u slučajevima kada je optužni prijedlog podnesen zbog više prekršaja. U takvim predmetima, prvostupanjski sud je dužan činjenični opis svakog prekršaja, samostalno i odvojeno, kontrolirati po osnovama propisanim u članku 161. Prekršajnog zakona. Pritom se, jasno, može dogoditi i da za svaki od činjeničnih opisa bude potrebno donijeti različite odluke.

A2) ISPITIVANJE NADLEŽNOSTI

Člankom 161. stavkom 1. Prekršajnog zakona propisano je: „Sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad, po najprije će ispitati je li nadležan i ako ustanovi da nije, rješenjem će se oglasiti nenadležnim i po pravomoćnosti rješenja predmet ustupiti nadležnom sudu.“.

Citiranom zakonskom odredbom propisana je prva radnja prvostupanjskog suda u vezi ispitivanja podnesenog optužnog prijedloga, a to je ispitivanje nadležnosti suda. Navedeno uključuje ispitivanje i stvarne i mjesne nadležnosti prvostupanjskog suda.

Ako prvostupanjski sud utvrdi da nije nadležan (stvarno ili mjesno), donijet će rješenje kojim se proglašava nenadležnim. Protiv tog rješenja, strankama je dopuštena žalba Visokom prekršajnom суду Republike Hrvatske u roku tri dana i prvostupanjski sud će, tek po pravomoćnosti rješenja kojim se proglašava nenadležnim, predmet dostaviti nadležnom суду ili tijelu državne uprave koje vodi prekršajni postupak.

Odredba članka 161. stavka 1. Prekršajnog zakona u skladu je s člankom 102. stavkom 2. Prekršajnog zakona, kojim je propisano da se sud, nakon započinjanja prekršajnog postupka, više ne može proglašiti mjesno nenadležnim, niti stranke mogu isticati prigovor mjesne nenadležnosti. Radi pravilnog postupanja, potrebno je izričito naglasiti da se ni u situaciji kada je mjesno nenadležni prvostupanjski sud donio presudu, a drugostupanjski sud takvu presudu ukine i vrati tom (mjesno nenadležnom) суду na ponovno suđenje, taj prvostupanjski sud se ne može u novom postupku proglašiti mjesno nenadležnim, a niti stranke mogu isticati prigovor mjesne nenadležnosti, jer ukidanje prvostupanske presude ne znači da prekršajni

postupak ponovno započinje u smislu članka 157. stavka 2. Prekršajnog zakona. Navedeno stajalište u skladu je s odlukom Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj IR-321/2016 od 13. srpnja 2016.

Za razliku od mjesne nadležnosti, prvostupanjski sud je sve do završetka prekršajnog postupka, a ne samo do njegova započinjanja, kako je to propisano za mjesnu nadležnost, dužan paziti na svoju stvarnu nadležnost. Ovo je svojevrstan izuzetak od pravila da je ispitivanje optužnog prijedloga moguće izvršiti samo i isključivo do započinjanja prekršajnog postupka. Koliko je bitno da prvostupanjski sud pazi na svoju stvarnu nadležnost sve do završetka prekršajnog postupka dokazuje i činjenica da je člankom 195. stavkom 7. Prekršajnog zakona, kao absolutno bitna povreda odredaba prekršajnog zakona, propisano: „Ako je odluku donio sud koji zbog stvarne nenađežnosti nije mogao suditi u toj stvari ili ako je sud nepravilno presudom obustavio prekršajni postupak zbog stvarne nenađežnosti“. Od 1. siječnja 2019., Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske na navedenu bitnu povredu odredaba prekršajnog postupka pazi po službenoj dužnosti (članak 24. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona – „Narodne novine“, broj 118/18.).

Sve navedeno, u vezi ispitivanja nadležnosti u smislu članka 161. stavka 1. Prekršajnog zakona, odnosi se odgovarajuće i na prekršajne postupke koji su pokrenuti izdavanjem prekršajnog naloga odnosno obaveznog prekršajnog naloga protiv kojih je podnesen pravodoban i dopušten prigovor, bez obzira je li podnesen prigovor zbog poricanja prekršaja ili iz osnova navedenih u članku 237. stavku 1. točki 2. odnosno članku 242. stavku 1. točki 2. Prekršajnog zakona.

U praksi nije zamijećeno postojanje većih problema i nerazumijevanja s primjenom članka 161. stavka 1. Prekršajnog zakona.

A3) POZIVANJE TUŽITELJA NA ISPRAVAK ILI DOPUNU OPTUŽNOG PRIJEDLOGA TE ODBACIVANJE OPTUŽNOG PRIJEDLOGA

Nakon ispitivanja nadležnosti, a u slučaju kad sud nije utvrdio da je nenađežan, slijedi formalno ispitivanje optužnog prijedloga, kako je to propisano u članku 161. stavku 2. Prekršajnog zakona, koji glasi: „Ako se nije oglasio nenađežnim, sud će ispitati je li optužni prijedlog sastavljen sukladno članku 160. ovog Zakona i postoje li okolnosti zbog kojih nije moguće voditi prekršajni postupak.“.

Člankom 161. stavkom 3. Prekršajnog zakona propisano je: „Ako u optužnom prijedlogu nedostaje koji od podataka iz članka 160. stavka 2. ovog Zakona jer ih tužitelj nije mogao pribaviti a podaci koji nedostaju nisu takvi da bez njih ne može započeti postupak, postupak će se nastaviti, a tužitelj ili sud po službenoj dužnosti pribaviti će nedostajuće podatke tijekom postupka.“.

Prema citiranim zakonskim odredbama, nakon ispitivanja nadležnosti, daljnje postupanje suda ovisi o tome ima li optužni prijedlog nedostataka i, ako ima, kakva je narav tih nedostataka. Kod razmatranja „vrste nedostatka“ optužnog prijedloga, granica je mogućnost vođenja prekršajnog postupka. Dakle, ako se ne radi o takvom nedostatku da vođenje prekršajnog postupka ne bi bilo moguće, prvostupanjski sud će započeti prekršajni postupak i podatke koji nedostaju utvrditi tijekom postupka

sam po službenoj dužnosti ili uz pomoć tužitelja. U protivnom, sud će od tužitelja zatražiti dopunu odnosno ispravak optužnog prijedloga (članak 161. stavak 4. Prekršajnog zakona).

Po prirodi stvari, postupanje prvostupanjskog suda po ovim zakonskim odredbama odnosi se odgovarajuće i na prekršajne postupke koji su pokrenuti izdavanjem prekršajnog naloga odnosno obaveznog prekršajnog naloga protiv kojih je podnesen pravodoban i dopušten prigovor zbog poricanja prekršaja, jer se, kao što je to već rečeno, u tim situacijama prekršajni nalog odnosno obavezni prekršajni nalog smatraju optužnim aktom.

S obzirom da nije moguće taksativno navesti i potpuno precizno odrediti koji su to nedostaci optužnog prijedloga zbog kojih nije moguće voditi prekršajni postupak, u praksi su se pojavila različita postupanja.

Općenito govoreći, za vođenje prekršajnog postupka potreban je minimum, kako podataka u vezi identiteta počinitelja, tako i u vezi opisa događaja odnosno bitnih obilježja prekršaja. Stoga, ako optužni prijedlog sadrži minimum podataka o identitetu počinitelja te ako sadrži činjenični opis događaja u kojem su ostvarena sva bitna obilježja bića inkriminiranog prekršaja, prekršajni postupak je moguće započeti. To je pravilo koje treba imati na umu kod razmatranja pitanja koji su to podaci zbog kojih se tužitelja treba zvati na ispravak ili dopunu. Navedeno pravilo u skladu je i s odredbom članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona (koja će biti detaljnije razrađena u okviru podnaslova A5), prema kojoj se, ako činjenični opis prekršaja u optužnom prijedlogu ne sadrži sva bitna obilježja bića djela, obavezno treba odmah, dakle bez pozivanja tužitelja na dopunu, donijeti presuda kojom se okrivljenik oslobađa od optužbe.

Pogrešna je praksa prvostupanjskih sudova kada optužni prijedlog u kojem nedostaje prijedlog o dokazima koje treba provesti na glavnoj raspravi smatra takvim nedostatkom bez kojeg nije moguće voditi, a time ni započeti prekršajni postupak. Naime, iako je člankom 160. stavkom 2. točkom 8. Prekršajnog zakona, između ostalog, propisano da optužni prijedlog treba sadržavati i prijedlog o dokazima koje treba provesti na glavnoj raspravi, prvostupanjski sud pogrešno tumači da bez tog podatka u optužnom prijedlogu nije moguće voditi prekršajni postupak. S obzirom da prvostupanjski sud nije vezan isključivo i samo dokaznim prijedlozima stranaka, nego ima ovlasti izvoditi dokaze i bez prijedloga stranaka, jasno je da nedostatak dokaznih prijedloga u optužnom aktu nije nedostatak bez kojeg nije moguće voditi prekršajni postupak. Prekršajni postupak je mješoviti model kažnjivog postupka, a to znači da ima elemente i inkvizitornog i akuzatornog postupka, pri čemu su elementi inkvizitornog postupka vidljivi kroz aktivnu ulogu suda u pronalaženju dokaza na kojima će temeljiti svoju odluku. Navedeno je propisano odredbom članka 418. stavka 1. Zakona o kaznenom postupku, koja propisuje da dokazivanje obuhvaća sve činjenice za koje sud i stranke smatraju da su važne za pravilno presuđenje, te odredbom članka 419. stavka 3. Zakona o kaznenom postupku, prema kojoj vijeće može odlučiti da se izvedu i oni dokazi koje stranke nisu predložile. Stoga, nedostatak dokaznog prijedloga u optužnom prijedlogu nije takav nedostatak zbog kojeg ne bi bilo moguće voditi prekršajni postupak i zbog toga ne treba zvati tužitelja na dopunu optužbe. Navedeno stajalište izraženo je i u odluci Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Jž-1803/17 od 5. listopada 2017.

Iz odluke Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Pž-294/2015 od 4. siječnja 2017. vidljiva je dobra praksa prvostupanjskog suda koji naznaku točnog sata počinjenja prekršaja (u optužnom prijedlogu je bilo naznačeno da je prekršaj počinjen 7. rujna 2014. u 4,18 sati, umjesto 7. rujna 2014. u 2,10 sati) nije smatrao takvim nedostatkom zbog kojeg ne bi bilo moguće voditi prekršajni postupak, nego je navedenu činjenicu, u presudi, sam izmijenio.

Ako u optužnom prijedlogu nedostaju podaci bez kojih nije moguće voditi postupak ili su podaci pogrešni, prvostupanjski sud, u skladu s člankom 161. stavkom 4. Prekršajnog zakona, dopisom poziva tužitelja na ispravak optužnog prijedloga u roku osam dana. U tom dopisu, prvostupanjski sud je dužan jasno naznačiti što nedostaje odnosno što je potrebno ispraviti u optužnom prijedlogu, ali je pritom dužan voditi računa da to ne učini na način da preuzme ulogu tužitelja i povrijedi optužno načelo.

U brojnim prekršajnim predmetima uočeno je postupanje prvostupanjskog suda kojim se, prilikom pozivanja tužitelja da izmijeni optužbu, sud stavio u procesnu ulogu tužitelja. Stavljanjem u procesnu ulogu tužitelja, sud je povrijedio optužno načelo i posredno doveo u pitanje svoju objektivnost.

Tako je npr. u prekršajnom predmetu koji se vodio zbog prekršaja iz članka 54. stavka 3. uvezi stavka 1. točke 1. Zakona o suzbijanju zlouporabe droga (broj predmeta na Visokom prekršajnom суду je Jž-2737/2018), prvostupanjski sud, u dopisu kojim je tužitelja pozvao na ispravak optužnog prijedloga, doslovno napisao: „.... molim da ispravite činjenični opis djela prekršaja na način da navedete da je okrivljenik dana 23.5.2017. u 12:15 sati u ... neovlašteno posjedovao 17,83 grama droge marihuane, dok je dana 24.5.2017. u 11:25 sati prilikom pretrage stana u vlasništvu ... na adresi ... kojeg ista koristi, u stanu neovlašteno posjedovao 0,64 grama droge marihuane“.

Ovo je primjer dopisa kojim je prvostupanjski sud povrijedio optužno načelo jer je doveo do miješanja procesnih uloga suda i tužitelja. Prvostupanjski sud ne smije doslovno navesti kako ispravak odnosno dopuna optužnog prijedloga treba glasiti, jer na taj način sud, a ne tužitelj, mijenja odnosno dopunjuje optužni prijedlog, a tužitelj samo prepiše ono što mu je sud napisao.

Isti problem uočen je i u jednom drugom predmetu, u kojem je dopis prvostupanjskog suda glasio: „Uvidom u činjenični opis djela prekršaja utvrđeno je da se istog tereti da je dana 24.5.2017., na adresi ..., neovlašteno posjedovao 2,5 grama droge marihuane, međutim iz zapisnika o pretrazi proizlazi da je od istog oduzeto 0,5 grama droge marihuane, dakle isti je neovlašteno posjedovao tog dana isključivo 0,5 grama droge marihuana, te treba odbiti težinu alu folije od 2 grama i u tom dijelu ispraviti činjenični opis djela prekršaja.“.

U gore citiranom primjeru, prije svega, nije se radilo o nedostatku zbog kojeg je tužitelja trebalo zvati na ispravak. Činjenični opis optužnog prijedloga, u kojem je okrivljeniku bilo stavljeno na teret da je posjedovao 2,5 grama droge marihuane, a iz dokaza priloženih uz optužbu je vidljivo da je okrivljenik posjedovao 0,5 grama droge marihuane, sadrži sve podatke koji su potrebni i prekršajni postupak je bilo moguće započeti. Navedenu nesukladnost optužbe i dokaza (optužbom je okrivljeniku stavljena na teret veća protupravna količina), prvostupanjski sud je trebao riješiti na način da u osuđujućoj presudi sam izmijeni činjenični opis na način da okrivljenika

proglaši krivim za posjedovanje 0,5 grama droge marihuane. Takvu izmjenu činjeničnog opisa prvostupanjski sud je ovlašten, pa i dužan, učiniti i, naravno, dužan je o tome navesti jasne razloge u obrazloženju presude. Ovlašti suda u mijenjanju činjeničnog opisa optužnog prijedloga biti će nešto detaljnije obrazložene u podnaslovu B2).

U vezi ovog primjera potrebno je navesti da, čak i u slučaju da je okrivljeniku optužbom bilo stavljen na teret da je posjedovao 0,5 grama droge, a iz dokaza priloženih uz optužni prijedlog proizlazi da je okrivljenik posjedovao 2,5 grama droge, dakle optužbom mu je stavljen na teret manje nego što proizlazi iz dokaza, činjenični opis sadrži sve podatke koji su nužni da bi prekršajni postupak mogao započeti. Ni u takvom slučaju, prvostupanjski sud nema ovlasti zvati tužitelja na ispravak, jer bi se time stavio u procesnu ulogu tužitelja. Koju protupravnu količinu će tužitelj staviti na teret okrivljeniku stvar je isključivo tužitelja, a ne suda. Na суду je samo da okrivljenika ne proglaši krivim za više od onoga što proizlazi iz provedenih dokaza.

Također, i u predmetu u kojem je Visoki prekršajni sud donio odluku broj Jž-760/2019, uočeno je da se prvostupanjski sud stavio u procesnu ulogu tužitelja. U ovom predmetu, optužni prijedlog je bio zaprimljen 4. svibnja 2019., okrivljeniku se stavljao na teret prekršaj iz članka 22. stavka 6. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, počinjen psihičkim nasiljem prema supruzi i tjelesnim nasiljem prema kćeri, a u činjeničnom opisu, u odnosu na psihičko nasilje, nedostajao je jedan od konstitutivnih elemenata djela. Prvostupanjski sud je zakazao i proveo glavnu raspravu 28. svibnja 2018., nakon čega je tužitelju uputio dopis slijedećeg sadržaja: „Dana 30. travnja 2018. podnijeli ste optužni prijedlog protiv okr. ..., rođenog ..., s prebivalištem u ..., radi djela prekršaja iz članka 10. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji. Uvidom u činjenični opis djela prekršaja utvrđeno je da nedostaje bitno obilježje djela prekršaja, vezano uz vrijeđanje supruge i kćerke, što predstavlja psihičko nasilje nad žrtvama te da je isto dovelo do uznemirenosti i povrede dostojanstva kod supruge ... i kćeri ... Temeljem članka 161. stavka 4. Prekršajnog zakona, poziva se ovlašteni tužitelj da dopuni optužni akt u roku od 8 dana te ga uskladi s odredbama članka 160 Prekršajnog zakona. Ukoliko ovlašteni tužitelj u ostavljenom roku ne postupi po traženom, sud će istog teretiti isključivo za fizičko nasilje nad kćerkom ...“.

U prethodno navedenom primjeru, prije svega, prvostupanjski sud više nije imao ovlasti postupati po članku 161. stavku 4. Prekršajnog zakona, jer je provođenjem glavne rasprave, izašao iz stadija ispitivanja optužnog prijedloga, a osim toga izravno se stavio u procesnu ulogu tužitelja, jer je tražio da se optužni prijedlog dopuni na način da se doda konstitutivno obilježje djela, na koju radnju nije ovlašten. Time je prvostupanjski sud počinio dvije povrede. Odredba članka 162. stavka 1. Prekršajnog zakona, koja je citirana u podnaslovu Načelna pitanja, jasno propisuje da primjena članka 161. Prekršajnog zakona može doći u obzir samo do započinjanja prekršajnog postupka, a odredba članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona jasno propisuje da prvostupanjski sud nije ovlašten od tužitelja tražiti ispravak odnosno dopunu optužnog prijedloga ako u činjeničnom opisu nedostaje neki konstitutivni element prekršaja koji se okrivljeniku stavlja na teret.

Zakonski rok za dopunu odnosno ispravak optužnog prijedloga je osam dana (članak 161. stavak 4. Prekršajnog zakona). U praksi se ne može isključiti mogućnost da prvostupanjski sudovi daju tužiteljima i neki drugi rok, dulji ili kraći od zakonom

propisanog. Ako se ispravak odnosno dopuna optužnog prijedloga zatraži u roku koji je kraći od zakonom propisanog (osam dana), a tužitelj postupi po zahtjevu suda nakon tog roka, ali unutar zakonom propisanog, prvostupanjski sud ne smije odbaciti optužni prijedlog. Isto tako, do odbacivanja optužnog prijedloga ne smije doći ni u situaciji kada prvostupanjski sud zatraži ispravak odnosno dopunu optužnog prijedloga u roku koji je dulji od zakonom propisanog pa tužitelj postupi po zahtjevu suda nakon zakonskog roka, ali unutar roka koji mu je sud dao. Navedeni stavovi u skladu su s odlukom Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Kzz-26/1996-3 od 4. ožujka 1997., iz koje jasno proizlazi da pogreška suda, po pitanju duljine zakonom propisanih rokova, ne može imati štetnih posljedica za stranke u postupku.

Do odbacivanja optužnog prijedloga će doći ako tužitelj uopće ne postupi po zahtjevu suda, ako postupi na način koji nije u skladu sa zahtjevom suda ili ako ne postupi u ostavljenom odnosno zakonskom roku. U tom slučaju, prvostupanjski sud će donijeti rješenje protiv kojeg stranke imaju pravo žalbe Visokom prekršajnom суду Republike Hrvatske u roku tri dana.

Kao što je već više puta naglašeno, radnje ispitivanja optužnog prijedloga i eventualnog pozivanja tužitelja na dopunu ili ispravak optužnog prijedloga moguće je poduzeti samo i isključivo do započinjanja prekršajnog postupka (članak 157. stavak 2. Prekršajnog zakona), a nikako ne i kasnije. Navedeno pravilo se često naglašava samo i isključivo zbog činjenice da je u praksi uočeno vrlo učestalo postupanje prvostupanjskih sudova suprotno navedenom pravilu. U doista mnogobrojnim prvostupanjskim postupcima, uočeno je da sudovi zovu tužitelje na ispravak odnosno dopunu optužnog prijedloga u tijeku dokaznog postupka. Takva praksa je pogrešna i nezakonita, jer nema pravni temelj ni u jednoj odredbi Prekršajnog zakona, a ni Zakona o kaznenom postupku. I takvim postupanjem, prvostupanjski sudovi povređuju optužno načelo i posredno se stavljuju u procesnu ulogu tužitelja.

Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske je u nekim svojim odlukama ukazao na navedeno pogrešno postupanje prvostupanjskih sudova. Tako je npr. odlukom Pž-16252/2012 od 23. siječnja 2013. ukinuto rješenje prvostupanjskog suda, kojim je, na temelju članka 161. stavka 4. Prekršajnog zakona, optužni prijedlog odbačen. U tom predmetu, prvostupanjski sud je u tijeku žurnog postupka, smatrajući da rezultati provedenog dokaznog postupka upućuju da bi u konkretnom slučaju odgovorna osoba bila neka druga osoba, a ne ona protiv koje je podignut optužni prijedlog, pozvao tužitelja da u tom smislu izmijeni optužni akt. Takvim postupanjem, prvostupanjski sud je postupio nezakonito s više osnova. Prije svega, pozvao je tužitelja na ispravak optužnog prijedloga u tijeku prekršajnog postupka, za koju radnju nije imao zakonske osnove, jer se nije radilo o stadiju ispitivanja optužnog prijedloga nakon njegova dostavljanja sudu, nego je postupak već bio započeo i izvođeni su dokazi. Osim toga, traženjem da tužitelj izmijeni optužni prijedlog na način da kao odgovornu osobu naznači neku drugu osobu, pri čemu je tužitelju čak bilo i točno navedeno koju osobu bi trebalo optužiti, prvostupanjski sud se izravno stavio u procesnu poziciju tužitelja, čime je uvelike povrijedio optužno načelo.

Ako izvedeni dokazi, i glede osobe počinitelja i glede prekršaja, pokazuju drukčije činjenično stanje nego je izloženo u optužnom prijedlogu, prvostupanjski sud će donijeti odluku sukladno utvrđenom činjeničnom stanju, a ne pozivati tužitelja da optužni prijedlog izmijeni odnosno dopuni ne bi li ga uskladio s rezultatima dokaznog

postupka. Jedino takvo postupanje sudova, u skladu je s njihovom procesnom funkcijom.

Između ostalih, i u odlukama Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj JŽ-1157/2018 od 29. kolovoza 2018., JŽ-184/2019 od 31. siječnja 2019. i PŽ-7330/2012 od 10. srpnja 2014., izrijekom je navedeno da primjena članka 161. stavku 4. Prekršajnog zakona nije moguća nakon započinjanja prekršajnog postupka. Također, i iz odluke broj PŽ-674/2017 od 22. ožujka 2017., iako se ista odnosi na primjenu članka 161. stavka 5. Prekršajnog zakona, jasno je da se sve radnje na koje je prvostupanjski sud ovlašten člankom 161. Prekršajnog zakona mogu poduzeti isključivo u stadiju ispitivanja tek zaprimljenog optužnog prijedloga, dakle prije započinjanja postupka.

Velik je broj prekršajnih predmeta u kojima je uočeno da prvostupanjski sudovi, nezakonitim pozivanjem tužitelja na ispravak odnosno dopunu optužnog prijedloga, povređuju optužno načelo i posredno se stavlaju u procesnu ulogu tužitelja. Međutim, unatoč tome, broj odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, u kojima je upozorenio na uočenu nezakonitost, nije velik. Razlog tome je činjenica da radnja tužitelja (ispravak odnosno dopuna optužnog prijedloga) ne gubi svoj pravni značaj iako je posljedica neovlaštene radnje suda, a Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, u dosadašnjoj praksi, navedenu nezakonitost nije razmatrao s aspekta povrede članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

A4) DONOŠENJE PRESUDE KOJOM SE OPTUŽBA ODBIJA

Člankom 161. stavkom 5. Prekršajnog zakona propisano je da će prvostupanjski sud, ispitujući optužni prijedlog, donijeti presudu kojom se optužba odbija ako podnositelj optužnog prijedloga nije ovlašteni tužitelj, ako postoje okolnosti koje isključuju prekršajni progon te ako je tužitelj odustao od optužnog prijedloga.

Navedena zakonska odredba, iako je Prekršajnim zakonom smještena iza stavaka 2., 3. i 4. članka 161., po logici stvari, ne znači da dolazi u primjenu tek nakon postupanja po tim stavcima. Potpuno je jasno i logično da, ako podnositelj optužnog prijedloga nije ovlašteni tužitelj, ako postoje okolnosti koje isključuju prekršajni progon te ako je tužitelj odustao od optužnog prijedloga, prvostupanjski sud nema osnove, a ni razloga, za postupanje po članku 161. stavcima 2., 3. i 4. Prekršajnog zakona, nego je obvezan, odmah nakon ispitivanja svoje nadležnosti, donijeti presudu kojom se optužba odbija.

Radi se o obligatornoj zakonskoj odredbi pa time i o obveznom postupanju prvostupanjskog suda.

Primjena članka 161. stavka 5. Prekršajnog zakona odgovarajuće se odnosi i na prekršajne postupke koji su pokrenuti izdavanjem prekršajnog naloga odnosno obaveznog prekršajnog naloga protiv kojih je podnesen pravodoban i dopušten prigovor, bez obzira je li podnesen prigovor zbog poricanja prekršaja ili iz osnova navedenih u članku 237. stavku 1. točki 2. odnosno članku 242. stavku 1. točki 2. Prekršajnog zakona.

Presuda na temelju članka 161. stavka 5. Prekršajnog zakona dostavlja se strankama koje imaju pravo žalbe Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske u roku osam dana.

A5) DONOŠENJE PRESUDE KOJOM SE OKRIVLJENIK OSLOBAĐA OD OPTUŽBE

Člankom 161. stavkom 6. Prekršajnog zakona propisano je: „Ako sud, ispitujući optužni prijedlog, nađe da djelo koje se okrivljeniku stavlja na teret nije prekršaj, odmah će donijeti presudu kojom se okrivljenik oslobađa od optužbe.“.

Citirana zakonska odredba ima doista veliki značaj za postupanje prvostupanjskog suda, tim više što je propisano obligatorno postupanje prvostupanjskog suda, koje je još više naglašeno uporabom izričaja „odmah“. Međutim, u praksi je primijećeno veliko nerazumijevanje u vezi s primjenom ove zakonske odredbe.

Jednako kao i u slučaju ispunjenja uvjeta za primjenu članka 161. stavka 5. Prekršajnog zakona, ispitivanje optužnog prijedloga u smislu članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona dolazi, po logici stvari, odmah nakon što prvostupanjski sud ispita svoju nadležnost. Također, jednako kao i u slučaju ispunjenja uvjeta za primjenu članka 161. stavka 5. Prekršajnog zakona, primjena članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona odgovarajuće se odnosi i na prekršajne postupke koji su pokrenuti izdavanjem prekršajnog naloga odnosno obaveznog prekršajnog naloga protiv kojih je podnesen pravodoban i dopušten prigovor, bez obzira je li podnesen prigovor zbog poricanja prekršaja ili iz osnova navedenih u članku 237. stavku 1. točki 2. odnosno članku 242. stavku 1. točki 2. Prekršajnog zakona.

Konkretno i jasno govoreći, odredba članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona u praksi znači da, ako činjenični opis prekršaja u optužnom prijedlogu ne sadrži sva bitna obilježja bića djela koje se okrivljeniku stavlja na teret, sud je obavezan odmah, dakle bez pozivanja tužitelja na dopunu, donijeti presudu kojom se okrivljenik oslobađa od optužbe.

Zakonska osnova članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona je, zapravo, svojevrsna inačica zakonske osnove propisane u članku 182. točka 1. Prekršajnog zakona, a razlika je samo u kojem stadiju postupka se donosi oslobađajuća presuda, da li u stadiju ispitivanja optužnog prijedloga, kada je osnova članak 161. stavak 6. Prekršajnog zakona, ili nakon provedenog dokaznog postupka, kada je osnova članak 182. točka 1. Prekršajnog zakona.

U doista mnogobrojnim prekršajnim predmetima, u kojima je Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, postupajući po službenoj dužnosti u povodu žalbe bilo koje stranke u postupku, utvrdio povredu odredaba materijalnog prekršajnog prava iz članka 196. točke 1. Prekršajnog zakona (je li djelo za koje se protiv okrivljenika vodi postupak prekršaj) na štetu okrivljenika i donio presudu kojom se okrivljenik oslobađa od optužbe po osnovi članka 182. točke 1. Prekršajnog zakona, radi se o situaciji u kojima je prvostupanjski sud propustio primijeniti odredbu članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona. U svim tim predmetima, prekršajni postupak uopće nije trebao

ni započeti, a nikako nije trebalo provoditi dokazni postupak u cilju utvrđivanja krivnje, nego je prvostupanjski sud, ispitujući optužni prijedlog, trebao donijeti oslobađajuću presudu na temelju članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona. Nema nikakve zakonske osnove provoditi cijeli prekršajni postupak i odlučivati o krivnji okrivljenika, ako ponašanje koje mu je stavljeno na teret uopće nema bitna obilježja prekršaja, jer se okrivljenika ni ne može proglašiti krivim (a ni oslobođiti od optužbe uslijed nedostatka dokaza) za nešto što nije prekršaj. Ovo tim više što Prekršajni zakon obligatorno nalaže da prvostupanjski sud u takvim slučajevima mora „odmah“ donijeti oslobađajuću presudu već u stadiju ispitivanja optužnog prijedloga.

Neke od odluka u kojima je primijećeno prethodno opisano pogrešno postupanje prvostupanjskog suda su: Pž-7585/2014 od 31. kolovoza 2016., Pž-8590/2012 od 22. listopada 2014., Pž-8391/2012 od 15. listopada 2014., Pž-7773/2012 od 16. srpnja 2014., Pž-19652/2012 od 3. srpnja 2015., Pž-13457/2013 od 28. srpnja 2015., Pž-6937/2014 od 26. ožujka 2015., Pž-2907/2015 od 16. rujna 2015., Pž-2562/2014 od 22. srpnja 2015., Pž-12608/2013 od 20. siječnja 2016., Pž-2655/2015 od 14. prosinca 2016., Jž-1631/2017 od 30. studenog 2017., Jž-1761/2017 od 26. srpnja 2017., Jž-1495/2017 od 30. listopada 2018., Jž-1533/2017 od 7. ožujka 2018., Jž-1838/2017 od 11. travnja 2018., Jž-1923/2017 od 9. svibnja 2018., Jž-2044/2017 od 23. svibnja 2018., Jž-2618/2018 od 20. prosinca 2018., Jž-563/2019 od 16. svibnja 2019., Jž-605/2019 od 4. travnja 2019., Jž-957/2019 od 23. svibnja 2019., Jž-980/2016 od 21. ožujka 2019., Jž-1176/2019 od 6. lipnja 2019., Jž-1704/2019 od 29. kolovoza 2019., Jž-1745/2019 od 29. kolovoza 2019., Jž-2245/2017 od 11. srpnja 2019., Jž-2329/2019 od 11. prosinca 2019., Jž-2496/2018 od 31. siječnja 2019., Jž-2698/2018 od 18. travnja 2019., Jž-285/2020 od 16. travnja 2020., Jž-2242/2017 od 16. travnja 2020., Jž-2260/2019 od 9. siječnja 2020.

U nešto manjem broju predmeta primijećeno je da je prvostupanjski sud, tek nakon provedenog cjelokupnog dokaznog postupka, donio presudu kojom se okrivljenik oslobađa od optužbe po osnovi iz članka 182. točka 1. Prekršajnog zakona. U tim predmetima, kao i u prethodno navedenim primjerima, prvostupanjski sudovi su očito zanemarili primjenu odredbe članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona. Ni u tim predmetima, prekršajni postupak uopće nije trebao započeti, niti se trebao provoditi dokazni postupak, nego je prvostupanjski sud bio u obvezi, na temelju članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona, u stadiju ispitivanja optužnog prijedloga, donijeti oslobađajuću presudu. Takav propust prvostupanjskog suda prepoznat je u npr. odluci Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Jž-589/2020 od 4. svibnja 2020.

Primjeri dobre prakse prvostupanjskih sudova u vezi primjene članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona vidljivi su iz odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske npr. Jž-2605/2019 od 16. siječnja 2020., Jž-184/2019. od 31. siječnja 2019., Jž-2315/2019 od 14. studenog 2019., Jž-1432/2017 od 9. srpnja 2018., Jž-1398/2017 od 6. rujna 2018., Jž-2313/2019 od 16. travnja 2020., Jž-1687/2017 od 28. svibnja 2020.

Bitno je naglasiti da se, u stadiju ispitivanja optužnog prijedloga, nikako ne može donijeti presuda kojom bi se okrivljenika oslobođilo od optužbe iz razloga što iz dokaza, kojima sud raspolaže u tom trenutku, ne proizlazi da bi okrivljenik počinio djelo za koje se optužuje. Takva odluka može se donijeti samo i isključivo tek nakon provedenog prekršajnog postupka. Dakle, odredbom članka 161. stavka 6.

Prekršajnog zakona nije dopuštena mogućnost donošenja presude na temelju odredbe članka 182. točke 3. Prekršajnog zakona. Navedeni stav u skladu je s odlukom Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Pž-7162/2010 od 8. veljače 2012.

Presuda na temelju članka 161. stavka 6. Prekršajnog zakona dostavlja se strankama koje imaju pravo žalbe Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske u roku osam dana.

B) PREKORAČENJE OPTUŽBE

B1) OPTUŽNO NAČELO

Optužno načelo, koje u svojoj dosljednoj primjeni znači da bez tužbe nema suđenja („*Nemo iudex sine actore*“), izuzetno je značajno za prekršajni postupak. Njegova važnost i značaj proizlazi i iz činjenice da se radi o načelu propisanom u Ustavu Republike Hrvatske (članak 29. stavak 5.).

U prekršajnom postupku, optužno načelo je sadržano u članku 83. Prekršajnog zakona, koji glasi: „Ako ovim Zakonom nije drukčije određeno, prekršajni se postupak može pokrenuti i provesti samo na zahtjev ovlaštenog tužitelja.“. Izričaj „ako ovim Zakonom nije drukčije određeno“ odnosi se na jedinu iznimku od optužnog načela u prekršajnom postupku, a radi se specifičnosti, propisanoj u članku 188. Prekršajnog zakona, da tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak imaju mogućnost prekršajni postupak voditi, osim na zahtjev ovlaštenog tužitelja, i po službenoj dužnosti.

Tužitelj, naime, ne samo što inicira pokretanje postupka, nego određuje njegov opseg i predmet, a time su određene i granice odlučivanja u svakom prekršajnom predmetu.

Poštovati optužno načelo znači sprječiti miješanje različitih procesnih funkcija u jednoj osobi, jer su u prekršajnom postupku, jednako kao i u kaznenom, osnovne procesne funkcije (progon, obrana i suđenje) povjerene odvojenim procesnim subjektima, a to su: sud i stranke (tužitelj i okrivljenik). Optužno načelo zahtijeva da se od funkcije suđenja odvoji funkcija progona odnosno da se sprječi prenošenje funkcije tužitelja na sud, jer se radi o dvije procesne funkcije koje su nespojive i koje se međusobno isključuju. Time se jamči neometana obrana i objektivnost suda. Svaka povreda optužnog načela, ne samo da dovodi u sumnju objektivnost suda, nego otvara i veliku vjerojatnost povrede članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. U prekršajnom postupku, jednako kao i u kaznenom, povreda optužnog načela izdignuta je na razinu važnosti apsolutno bitne povrede odredaba postupka, na koju drugostupanjski sud pazi po službenoj dužnosti.

Brojni primjeri povreda optužnog načela, kao i njihov značaj, objašnjeni su u podnaslovu A3).

Strogo gledajući, funkcija suđenja sastoji se od upravljanja postupkom i donošenja konačne odluke. Međutim, prekršajni sustav nije potpuno akuzatori, nego

je mješoviti model kažnjivog postupka, a to znači da ima elemente i inkvizitornog i akuzatornog postupka. Pritom, elementi inkvizitornog postupka vidljivi su samo i isključivo kroz aktivnu ulogu suda u pronalaženju dokaza na kojima će temeljiti svoju odluku (članak 418. stavak 1. i članak 419. stavak 3. Zakona o kaznenom postupku), a ne i u dopuštenosti da sud intervenira u činjenični opis optužbe u mjeri da više nema objektivnog identiteta optužbe i presude, jer tada dolazi do prekoračenja optužbe koja je posljedica povrede optužnog načela.

Međutim, primjena optužnog načela do krajnjih granica može dovesti do toga da trpi javni interes, zbog čega je potrebno odrediti prave mjere odnosno prave granice do kojih sud može dirati u identitet (podudarnost) optužbe bez posljedica za zakonitost odluke.

Svakako treba imati na umu da, kod problematike prekoračenja optužbe, sve što vrijedi za optužni prijedlog, vrijedi i u situacijama kada je protiv prekršajnog naloga, odnosno obaveznog prekršajnog naloga, podnesen prigovor zbog poricanja prekršaja (članak 237. stavak 1. odnosno članak 242. stavak 1. točka 1. Prekršajnog zakona), u kojim slučajevima se, sukladno članku 238. stavku 8. točki 4. Prekršajnog zakona, prekršajni nalog, a time i obavezni prekršajni nalog, prihvataju kao optužni prijedlog.

B2) VEZANOST SUDA ZA ČINJENIČNI I PRAVNI OPIS OPTUŽBE

Ovlašteni tužitelj je taj koji inicira pokretanje prekršajnog postupka i određuje opseg te predmet i granice odlučivanja u svakom konkretnom predmetu (optužno načelo). Stoga se polazište za identitet djela nalazi u okolnosti da optužba individualizira predmet raspravljanja u činjeničnom i pravnom smislu.

Između optužbe i presude mora postojati identitet (podudarnost). Kako je to već navedeno, ovaj zahtjev se temelji na optužnom načelu, a služi praktičnim ciljevima, jer se jedino na taj način jamči poštovanje optužnog načela, neometana obrana i objektivnost suda.

Zahtjev za identitetom između presude i optužbe, kako subjektivnim, tako i objektivnim, sadržan je u članku 179. stavku 3. Prekršajnog zakona, koji glasi: „Presuda se može odnositi samo na osobu protiv koje je podnesen optužni prijedlog i proveden postupak i samo na djelo iz podnesenog ili na raspravi izmijenjenog ili proširenog optužnog prijedloga.“.

U problematici vezanosti suda za činjenični i pravni opis optužbe, važne su još i odredbe članka 179. stavka 4. Prekršajnog zakona, koji glasi: „Sud nije vezan za prijedlog tužitelja o pravnoj ocjeni djela“ te članka 179. stavka 5. Prekršajnog zakona, kojim je propisano da sud temelji presudu samo na činjenicama i dokazima koji su izneseni na glavnoj raspravi.

Iz prethodno citirane zakonske odredbe članka 179. stavka 4. Prekršajnog zakona, jasno je vidljivo da izmjene Prekršajnog zakona nisu pratile preciznost rješenja ove problematike kako je to propisano u Zakonu o kaznenom postupku. Naime, u Zakonu o kaznenom postupku („Narodne novine“, broj 152/08), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009., u članku 449. stavku 2. propisano je da sud nije vezan za prijedloge tužitelja o pravnoj ocjeni djela, ali optuženika ne može proglašiti krivim za kazneno djelo teže od onog koje mu je optužbom stavljeno na teret.

Međutim, bez obzira što u Prekršajnom zakonu nije izrijekom propisano da sud okrivljenika ne može proglašiti krivim za prekršaj teži od onog koje mu je optužbom stavljen na teret, prema stavovima Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, iznesenim u brojnim odlukama, očigledno je da se navedeno zakonsko rješenje iz Zakona o kaznenom postupku poštuje i primjenjuje i u prekršajnim predmetima.

Gledajući s pozicije okrivljenika, jedino kod potpuno dosljednog poštovanja objektivnog identiteta optužbe i presude okrivljeniku se može osigurati stvarna i djelotvorna obrana, jer okrivljenik ne može organizirati efikasnu obranu ako je moguće da bude osuđen i za ono što mu optužba ne stavlja na teret. Zahtjev za takvim postupanjem propisan je i u članku 29. stavku 2. Ustava Republike Hrvatske.

No, kako je to već prethodno navedeno, ne smije se dozvoliti da javni interes trpi zbog primjene zahtjeva objektivnog identiteta optužbe i presude do krajnjih granica, nego je nužno uspostavljanje pravilne mjere u kojoj bi zahtjev objektivnog identiteta presude i optužbe bio ispoštovan bez posljedica za zakonitost odluke.

U prekršajnim postupcima, kada izvedeni dokazi pokazuju drukčije činjenično stanje nego što je navedeno u činjeničnom opisu optužnog prijedloga, situaciju uvelike otežava činjenica da tužitelji, u pravilu, ne dolaze na glavne rasprave odnosno ročišta. Odgađanje glavne rasprave odnosno ročišta radi obavlještanja odsutnog tužitelja o izmijenjenom činjeničnom stanju i očekivanje njegovih eventualnih kasnijih prijedloga ne bi se slagalo s ulogom suda. Stoga će se u velikom broju slučajeva otvoriti pitanje objektivnog identiteta presude i optužbe, jer će sud morati sam intervenirati (sud je dužan uskladiti opis radnje prekršaja za koji optuženika proglašava krivim s rezultatima dokaznog postupka), pazeći pritom da ne prekorači optužbu te da u potpunosti riješi predmet optužbe.

Kod problema objektivnog identiteta optužbe i presude, osnovno pitanje je: koliko je sud vezan za činjenični i pravni opis prekršaja u optužbi i može li, i koliko, a da ne prekorači optužbu odnosno da u potpunosti riješi predmet optužbe, mijenjati činjenični opis prekršaja prema rezultatima dokaznog postupka, ako ovlašteni tužitelj ne uskladi optužbu s tim rezultatima.

Analiza mogućih situacija i sudske prakse pokazuje da se pitanje je li došlo do povrede objektivnog identiteta optužbe (jer je subjektivni rijetko dvojben) postavlja kada sud:

1. utvrdi činjenično stanje drukčije od onog opisanog u optužbi pa
 - 1.1. izmijeni, u odnosu na optužbu, okolnosti koje nisu elementi prekršaja ili
 - 1.2. drukčije opiše okolnosti koje predstavljaju elemente bića prekršaja
 - 1.2.1. uz zadržavanje iste pravne kvalifikacije ili pak
 - 1.2.2. radnje okvalificira kao prekršaj koji nije identičan onome u optužbi, ili
2. na činjenično stanje utvrđeno kao u optužbi primjeni drugu pravnu normu.

B3) ZAHVATI SUDA U ČINJENIČNI I PRAVNI OPIS OPTUŽBE

Prema odredbi članka 179. stavka 5. Prekršajnog zakona, sud presudu temelji samo na činjenicama i dokazima koji su izneseni na glavnoj raspravi i dužan je uskladiti opis radnje prekršaja za koji optuženika proglašava krivim s rezultatima dokaznog postupka, a prema stavku 4. istog članka sud nije vezan za prijedlog tužitelja o pravnoj ocjeni djela. Međutim, ovlast suda koja proizlazi iz navedenih zakonskih odredaba ne može ići na štetu okrivljenika.

Ako se sud upusti u izmjene činjeničnog opisa optužbe, u latentnoj je opasnosti da optužbu prekorači, do čega može doći čak i onda kada su napravljene izmjene činjeničnog opisa u okrivljenikovu korist. Kao kriteriji za rješenje pitanja objektivnog identiteta služi kriterij „drugog“ i „drukčijeg“ djela prekršaja.

Čvrsta pravila, osim da izmjene opisa djela u presudi ne smiju dovesti do strože pravne kvalifikacije te da se presuda ne može odnositi na drugo djelo, različito od onog koje je optuženo, pa makar bilo i lakše od optuženog djela (jer je i u tom slučaju optužba prekoračena bez obzira na težinu prekršaja za koji je počinitelj osuđen), ne postoje.

Dakle, prvostupanjski sud, ovisno o rezultatu dokaznog postupka, može u izreku presude (u činjenični opis), unijeti utvrđenja koja se mogu razlikovati u odnosu na tvrdnje iz optužbe, ali pod uvjetom: 1. da se time okrivljenik ne proglašava krivim za neki drugi prekršaj od onog koji mu je stavljen na teret ili 2. da se ne proglašava krivim za nešto više od onoga što mu je optužbom stavljeno na teret. Prvostupanjski sud ne smije okrivljenika proglašiti krivim za „drugo“ djelo, bez obzira je li lakše ili teže od onog koje mu je optužbom stavljeno na teret, a iznimno ga može proglašiti krivim za „drukčije“ djelo, pri čemu se ne smije raditi o težoj pravnoj kvalifikaciji. To su osnovna pravila kojih se sud dužan pridržavati.

Što su „drukčiji prekršaji“ i kada su izmjene dopuštene ako nisu na okrivljenikovu štetu, a što su „drugi prekršaji“ te kada takve izmjene nisu dopuštene ni onda kada su okrivljeniku u korist, zakon nije odredio, nego je to prepusteno pravnoj teoriji i sudskej praksi. Prema ustaljenoj kaznenopravnoj i prekršajnopravnoj praksi, za razgraničenje radi li se o „drugom“ ili „drukčijem“ prekršaju, osnovni kriterij je istovrsnost zaštitnog objekta optuženog i dokazanog prekršaja. Stoga, radit će se o „drukčijem“ djelu ako se radi o djelu s istim zaštitnim objektom, dok će se u suprotnom raditi o „drugom“ djelu.

Nadalje, za ocjenu je li u nekoj presudi povrijeđen identitet optužbe odnosno je li došlo do prekoračenja optužbe, nužno je prvenstveno uočiti razliku između onih okolnosti koje predstavljaju zakonska obilježja predmetnog prekršaja i od kojih ovisi primjena određene materijalnopravne odredbe (odlučne činjenice) od svih ostalih okolnosti koje samo pridonose točnjem određivanju prekršaja.

Odlučnim činjenicama se ne smatra bliže opisivanje načina na koji je djelo izvršeno ili druge činjenice koje mogu biti ispuštene iz činjeničnog opisa djela, a da konstitutivni elementi bića prekršaja ostanu. Pritom je bitno ukazati na učestalu praksu preopširnog opisivanja radnje počinjenja prekršaja kako u optužnim aktima, tako i u presudama.

Bogata sudska praksa u kaznenopravnom sustavu odredila je nedvojbeni stav i u prekršajnopravnom sustavu tako da izmjena okolnosti koje nisu elementi bića prekršaja i koje, prema tome, ne mogu utjecati na pravnu kvalifikaciju radnji za koje se okrivljenik proglašava krivim ne predstavlja prekoračenje optužbe, već samo točnije određivanje prekršaja za koji se sudi.

U nemalom broju slučajeva, sud, odlučujući o optužbi, može i one činjenice koje se odnose na same elemente bića prekršaja naći utvrđenima različito od njihovog opisa u optužbi. Međutim, i u takvim slučajevima sud može ostati pri istoj pravnoj kvalifikaciji prekršaja kao u optužbi pa se usklađenje činjeničnog opisa radnje

prekršaja s rezultatima dokaznog postupka smatra samo preciziranjem tog opisa koje ne predstavlja prekoračenje optužbe. Tako optužba neće biti prekoračena ako sud u činjenični opis doda neznatnu protupravnu količinu ili opiše drugi, ali lakši, alternativni oblik istog prekršaja. Naime, u situaciji kada se okrivljeniku stavlja na teret jedan od alternativnih oblika počinjenja nekog prekršaja, a sud ne nađe utvrđenom tu radnju počinjenja, ali nađe dokazanim neki drugi od alternativnih oblika počinjenja istog djela, ovlašten je izmijeniti činjenični opis radnje prekršaja i okrivljenika proglašiti krivim za taj drugi alternativni oblik istog prekršaja, pri čemu se, naravno, ne smije raditi o težem alternativnom obliku.

S obzirom na načelo vezanosti suda optužbom, sporno je dodavanje, od strane suda, u činjenični opis radnje prekršaja, okolnosti iz kojih proizlazi veća odnosno značajnija protupravna količina (npr. izmjena naznake vremena protupravne aktivnosti okrivljenika u smislu da se značajno prekoračuje vrijeme počinjenja). Naime, sud je, kako je već navedeno, s jedne strane i u ovim situacijama dužan u presudi uskladiti činjenični opis radnje prekršaja s rezultatima dokaznog postupka, ali ni tada ne smije prekoračiti optužbu na način da iz takvih utvrđenja proizađe osuda za teže od onog što se okrivljeniku stavlja na teret.

Prema odlukama Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske npr. broj Jž-2159/2017 od 9. srpnja 2018., Jž-1850/2017 od 8. studenog 2017., Jž-1893/2017 od 8. studenog 2017., Jž-1760/2017 od 27. rujna 2017., ... prekoračenje optužbe postoji i kod dodavanja veće protupravne količine u postupanje okrivljenika, bez obzira što je okrivljenik proglašen krivim za isto djelo i istu pravnu kvalifikaciju koja mu je i optužbom bila stavljena na teret. Dakle, ako se radi o značajnijem dodavanju protupravne količine uslijed koje bi proizlazilo faktički teže djelo (pa čak i ako bi ostalo u okvirima iste pravne kvalifikacije kao u optužbi), postoji prekoračenje optužbe.

U situacijama kada prvostupanjski sud utvrdi veću kriminalnu količinu od one navedene u optužbi, a njezino unošenje u činjenični opis bi moglo predstavljati prekoračenje optužbe, preostaje mu zadržati pravnu kvalifikaciju djela iz optužbe, ali tu količinu može cijeniti kao otegovnu okolnost prilikom izbora vrste i mjere prekršajnopravne sankcije.

Potrebno je ukazati i na pitanje objektivnog identiteta presude i optužbe kod produljenog prekršaja. Naime, ako se tijekom dokaznog postupka utvrdi da je okrivljenik počinio još neke radnje koje ulaze u jedinstvenu cjelinu produljenog prekršaja, a tužitelj ne izmijeni optužbu, sud ne može presudom obuhvatiti i te radnje. Te radnje, kao ni one koje bi bile otkrivene nakon donošenja presude, ne mogu biti predmet novog optuženja i suđenja, jer se radi o presuđenoj stvari.

Međutim, u slučaju nedokazanosti nekih radnji prekršaja koje ulaze u sastav produljenog djela, treba postupiti tako da se nedokazana protupravna količina samo ispusti iz činjeničnog opisa, naravno uz obavezno iznošenje razloga za takvo postupanje u obrazloženju presude. Postupajući na taj način, u potpunosti je riješen predmet optužbe. Dakle, u odnosu na dio optužbe produljenog prekršaja za koji je našao da nije dokazan, sud ne smije donositi oslobađajuću presudu, jer je to sve jedan prekršaj, a u odnosu na jedno te isto djelo nije moguće istodobno donijeti više vrsta presuda.

Do prekoračenja optužbe bi svakako došlo u situaciji kada bi okrivljeniku bilo stavljeni na teret produljeno djelo, a sud nađe da se radi o stjecaju pa okrivljenika u

presudi proglaši krivim za stjecaj. Obrnuta situacija, naravno, ne predstavlja prekoračenje optužbe. Dakle, ako je optužbom okrivljeniku stavljeno na teret da je djelo počinio u stjecaju, sud ga može proglašiti krivim za produljeno djelo.

C) NAČELO ZABRANE PREINAČENJA NA TEŽE

C1) PODRUČJE PRIMJENE

Jedno od najbitnijih načela prekršajnog postupka je načelo zabrane reformatio in peius odnosno zabrane preinačenja na teže, koje je uspostavljeno iz razloga pravičnosti. Radi se o načelu kojim se okrivljeniku daje osiguranje da žalba podnesena u njegovu korist ne može djelovati na njegovu štetu (ono što je dano u korist okrivljenika (pravni lijek) ne može se pretvoriti na njegovu štetu). S obzirom da je člankom 192. stavkom 3. Prekršajnog zakona propisana mogućnost da i tužitelj podnese žalbu u korist okrivljenika, odluka o prekršaju se ne može izmijeniti na štetu okrivljenika ni u tom slučaju.

Načelo zabrane preinačenja na teže je u Prekršajnom zakonu propisano u članku 202. stavku 4., koji glasi: „Ako je podnesena samo u korist okrivljenika žalba, presuda se ne smije izmijeniti na njegovu štetu.“.

Na važnost navedenog načela ukazuje i činjenica da se radi o absolutno bitnoj povredi odredaba prekršajnog postupka na koju drugostupanjski sud pazi po službenoj dužnosti (članak 195. stavka 1. točka 9. Prekršajnog zakona). Međutim, iako se radi o absolutno bitnoj povredi odredaba prekršajnog postupka, ona ne mora uvjek dovesti do ukidanja prvostupanske presude. Naime, odredbom članka 207. Prekršajnog zakona dozvoljena je mogućnost da drugostupanjski sud, prema stanju stvari, u slučaju povreda iz članka 195. stavka 1. točke 6. i 9. Prekršajnog zakona, može preinačiti prvostupansku presudu.

Pravilo zabrane preinačenja na teže vrijedi u postupku po žalbi na presudu pred drugostupanjskim sudom (članak 202. stavak 4. Prekršajnog zakona), u postupku po žalbi na rješenje (članak 211. stavka 3. u vezi članka 202. stavka 4. Prekršajnog zakona), u novom postupku nakon ukidanja prvostupanske presude protiv koje je bila podnesena žalba samo u korist okrivljenika (članak 210. stavak 4. Prekršajnog zakona), u slučaju obnove prekršajnog postupka dozvoljene u korist osuđenika (članak 216. stavak 4. Prekršajnog zakona) te u postupku povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti u korist osuđenika (članak 511. stavak 3. Zakona o kaznenom postupku).

Također, pravilo zabrane preinačenja na teže vrijedi i u slučaju kada je protiv prekršajnog naloga odnosno obaveznog prekršajnog naloga podnesen prigovor samo zbog odluke o prekršajnopravnim sankcijama i drugim mjerama (prigovori iz članka 237. stavka 1. točke 2. odnosno članka 242. stavka 1. točke 2. Prekršajnog zakona), jer se u tom slučaju o prigovoru odlučuje odgovarajućom primjenom odredaba Prekršajnog zakona o žalbenom postupku.

Zabrana koja je jednom uspostavljena ima trajno djelovanje. To u praksi znači da je, u slučaju kada protiv prvostupanske presude bude podnesena žalba samo u

korist okrivljenika pa drugostupanjski sud tu presudu ukine i predmet vrti na ponovno suđenje i odluku, zabranom preinačenja na teže vezan, ne samo taj prvostupanjski sud u novom postupku, nego i drugostupanjski sud ako protiv presude donesene u tom novom postupku žalba bude podnesena i u korist i na štetu okrivljenika.

Iako bi iz samog teksta zakonske odredbe članka 202. stavka 4. Prekršajnog zakona proizlazilo da je dovoljna samo činjenica da je podnesena žalba na štetu okrivljenika, bez obzira na daljnju sudbinu te žalbe, dugogodišnja jedinstvena praksa i u kaznenopravnom i u prekršajnopravnom sustavu, usvojila je standard da je za pitanje je li uspostavljeno načelo zabrane preinačenja na teže bitna činjenica što se događalo sa žalbom na štetu okrivljenika. Tako će se smatrati da je izjavljena samo žalba u korist okrivljenika i onda kada je, osim okrivljenikove žalbe, postojala i žalba na štetu okrivljenika, ali je ta žalba odbačena kao nepravodobna ili nedopuštena (u kojim slučajevima se smatra da žalba nije ni podnesena) ili je odbijena kao neosnovana. Suprotan stav bi značio da okrivljenik, u slučaju da je žalba tužitelja na njegovu štetu odbačena kao nepravodobna ili nedopuštena ili je odbijena kao neosnovana, može doći u nepovoljniji položaj samo po vlastitoj žalbi. Takvo postupanje ne bi bilo pravično, a načelo zabrane preinačenja na gore je uspostavljeno upravo radi onemogućavanja nepravednih rješenja u situacijama kada se odlučuje samo o žalbi podnesenoj u korist okrivljenika.

U praksi je moguća situacija da protiv prvostupanske presude budu podnesene žalbe i u korist i na štetu okrivljenika pa da ili obje žalbe postanu bespredmetne (ako drugostupanjski sud ukine presudu po službeno dužnosti zbog bitne povrede odredaba prekršajnog postupka) ili postane bespredmetna samo žalba na štetu okrivljenika (ako drugostupanjski sud ukine presudu prihvaćajući žalbu okrivljenika zbog bitne povrede odredaba prekršajnog postupka). U takvim procesnim situacijama pravilo zabrane preinačenja na teže nije uspostavljeno, jer drugostupanjski sud nije ni bio u prilici raspravljati o suštini stvari.

Zabранa preinačenja na teže odnosi se na izreku presude i to na sve dijelove izreke presude, osim na odluku o troškovima postupka i odluku kojim se oštećeniku dosuđuje imovinsko pravni zahtjev. Dakle, odnosi se na činjenični opis, u kom smislu se u ponašanje okrivljenika ne smije dodavati nikakva protupravna količina, niti se okrivljenika izmjenom činjeničnog opisa na bilo koji način smije dovoditi u teži položaj; odnosi se na pravnu kvalifikaciju, u kom smislu je zabranjena osuda po strožem propisu; a odnosi se i na odluku o prekršajnopravnoj sankciji i drugim mjerama, pri čemu je važno istaknuti da se u slučaju stjecaja prekršaja zabrana odnosi i na utvrđene i na izrečenu kaznu (utvrđene kazne su samostalne kazne i ta samostalnost ne gubi svoj značaj izricanjem ukupne kazne).

Primjena načela zabrane preinačenja na teže u odnosu na zaštitne mjere, vidljiva je iz odluke Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Jž-1205/2019 od 23. svibnja 2019. U tom rješenju, kojim je prvostupanska presuda ukinuta po službenoj dužnosti, a bila je podnesena samo žalba okrivljenika, prvostupanjski sud je upozoren da, u slučaju eventualnog donošenja nove osuđujuće presude i eventualnog izricanja zaštitnih mjera, mora voditi računa o načelu zabrane preinačenja na teže u odnosu na zaštitnu mjeru iz članka 16. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji. Ovo stoga što je u prvoj presudi (koja je ukinuta rješenjem Jž-

1205/2019 od 23. svibnja 2019.) navedena zaštitna mjera izrečena na način da je bila neprovediva (nije određena udaljenost ispod koje se počinitelj ne smije približiti žrtvi nasilja) pa bi, s obzirom da je bila podnesena samo žalba u korist okrivljenika, dodavanje tog elementa u novoj presudi svakako predstavljalo povredu načela iz članka 202. stavka 4. Prekršajnog zakona.

Također, načelo zabrane preinačenja na teže primjenjuje se u odnosu na sve vrste okrivljenika, pa tako i u postupcima prema maloljetnim počiniteljima prekršaja.

Da se zabrana preinačenja na teže odnosi i na odluku o oduzimanju predmeta, vidljivo je iz odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Kzz-10/94 od 20. rujna 1994., u kojoj je utvrđena povreda navedenog načela u situaciji kada je drugostupanjski sud, unatoč tome što je protiv prvostupanske presude, kojom od okrivljenika nisu bili oduzeti predmeti, bila podnesena samo žalba okrivljenika, preinačio tu presudu na način da je od okrivljenika oduzeo predmete.

U vezi dometa zabrane preinačenja na teže u odnosu na drugostupanjski sud, iako su po tom pitanju postojala određena neslaganja u pravnoj teoriji i sudskej praksi, recentna sudska praksa zauzela je jedinstven stav da drugostupanjski sud, ako prihvati osnovnom žalbu na štetu okrivljenika, može donijeti odluku na štetu okrivljenika samo u pogledu onog dijela presude koji se žalbom pobijao i samo iz razloga zbog kojih se pobija. To znači da se presuda ni u jednom dijelu ne može izmijeniti na štetu okrivljenika ako u tom pravcu nije postojala žalba ovlaštenog tužitelja. Npr. ako se tužitelj žalio na štetu okrivljenika samo zbog odluke o kazni, drugostupanjski sud se ne može upustiti u ispitivanje drugih dijelova presude (ni u pitanje teže pravne kvalifikacije, ni u pitanje potrebe izricanja zaštitne mjere, ...).

Ne samo da nije dopušteno izricanje zaštitne mjere ako se tužitelj na to ne žali, nego bez žalbe tužitelja nije dopušteno ni izricanje duljeg trajanja već izrečene zaštitne mjere. Također, ako se tužitelj izričito žali samo na visinu izrečene kazne određene vrste, drugostupanjski sud nije ovlašten, prihvaćajući žalbu tužitelja, izreći težu vrstu kazne od one koja je izrečena. Granice ispitivanja prvostupanske presude strogo su određene odredbom članka 202. stavkom 1. Prekršajnog zakona.

Nemogućnost preinačenja prvostupanske presude na štetu okrivljenika zbog poštovanja odredbe članka 202. stavka 4. Prekršajnog zakona, vidljiva je npr. iz odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Jž-2074/2017 od 24. siječnja 2018. te Jž-1450/2018 od 18. travnja 2019.

Iako rijetko, u praksi su vidljive i žalbe okrivljenika kojima se on žali na svoju štetu (npr. traži da mu se umjesto novčane kazne izrekne kazna zatvora ili ističe da je prekršaj počinjen za vrijeme roka provjeravanja iz pravomočno primijenjene uvjetne osude). Međutim, okrivljenik se ne može žaliti na svoju štetu pa bi prihvaćanje takve žalbe dovelo do povrede načela zabrane preinačenja na teže. Takav stav vidljiv je npr. iz odluka Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Jž-1892/2017 od 7. veljače 2018. i Jž-1553/2017 od 10. siječnja 2017.

Prema odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske, načelo zabrane preinačenja na teže odnosi se i na odluku o oduzimanju imovinske koristi pa

drugostupanjski sud, ako prvostupanjski sud propusti donijeti odluku o oduzimanju imovinske koristi, nema ovlasti, bez žalbe tužitelja, u tom pravcu išta odlučiti.

U procesnim situacijama kada je prvostupanjski sud proglašio okrivljenika krivim za više prekršaja, a drugostupanjski sud, smatrajući da se radi o produljenom djelu, preinači tu presudu i okrivljenika proglaši krivim za jedno produljeno djelo prekršaja, drugostupanjski sud je, kod izricanja kazne, vezan samo ukupnom kaznom koja je izrečena u prvostupanjskoj odluci.

C2) U NOVOM POSTUPKU NAKON UKIDANJA PRVOSTUPANJSKE PRESUDE

Važnost zabrane preinačenja na teže poglavito je u postupku pred prvostupanjskim sudom nakon donošenja rješenja o ukidanju prvostupanjske presude, a što je izrijekom propisano odredbom članka 210. stavka 4. Prekršajnog zakona. Navedena zakonska odredba glasi: „Pri izricanju nove presude prvostupanjski je sud vezan zabranom iz članka 202. stavka 4. Prekršajnog zakona.“. To je, u biti, najvažnije ograničenje za novi prvostupanjski postupak.

Prvostupanjski sud, u postupku u kojem je nastupila zabrana preinačenja na teže, od odlučnih činjenica na kojima će utemeljiti svoju odluku, smije utvrđivati samo one odlučne činjenice koje ne idu na štetu okrivljenika. U navedenom smislu, činjenice koje je prvostupanjski sud utvrdio protivno zabrani preinačenja na teže, pravno ne postoje. U praksi to, između ostalog, može značiti da je u ponovljenom postupku, u kojem je uspostavljeno načelo zabrane preinačenja na teže, prvostupanjski sud obvezan odbiti izvođenje dokaza koji su u suprotnosti s navedenom zabranom, jasno, ako je to unaprijed moguće ocijeniti. U protivnom, ako to unaprijed nije moguće ocijeniti, rezultat izvođenja dokaza koji upućuje na postojanje činjenice koja ide na štetu okrivljenika prvostupanjski sud neće uzeti u obzir. U tom slučaju, prvostupanjski sud je obvezan, u obrazloženju nove presude, navesti razloge zbog čega činjenicu koja ide na štetu okrivljenika nije utvrdio odnosno nije mogao uzeti u obzir prilikom odlučivanja.

U novom postupku pred prvostupanjskim sudom, u kojemu je nastupila zabrana preinačenja na teže, sud ne može prihvatiti izmjenu i proširenje optužbe na štetu okrivljenika. Upravo ova procesna situacija često je zamijećena u praksi, u kojim predmetima je Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, postupajući po službenoj dužnosti, morao ukinuti prvostupanjske presude (npr. JŽ-1592/2018 od 4. svibnja 2020. i JŽ-1584/2018 od 18. travnja 2019).

U prethodno navedenim predmetima, prvostupanska presuda je, zbog prekoračenja optužbe (u oba predmeta je prvostupanjski sud, u odnosu na optužbu, dodao znatniju protupravnu količinu u postupanje okrivljenika), bila ukinuta i predmet je bio vraćen prvostupanskom судu na ponovno suđenje i odluku. U ukidnom rješenju, drugostupanjski sud je upozorio na činjenicu da je protiv prvostupanjske presude bila podnesena samo žalba u korist okrivljenika i da prvostupanjski sud, u ponovljenom postupku, mora paziti da ne povrijedi načelo zabrane reformatio in peius. Međutim, u novom postupku, ovlašteni tužitelj je izmijenio činjenični opis prekršaja na okrivljenikovu štetu, a prvostupanjski sud je takvu izmjenu prihvatio.

Proglasivši okrivljenika krivim po tako izmijenjenoj optužbi, prvostupanjski sud je povrijedio odredbu članka 202. stavka 4. Prekršajnog zakona, jer je u ponovljenom postupku, iako je taj postupak rezultat samo žalbe izjavljene u korist okrivljenika, donio presudu na njegovu štetu. Naime, zabrana preinačenja na teže vrijedi samo za sud, a ne i za tužitelja, pa je prvostupanjski sud, u procesnoj situaciji, kada je tužitelj u ponovljenom postupku, koji je rezultat samo žalbe izjavljene u korist okrivljenika, izmijenio optužbu na štetu okrivljenika, bio u obavezi izreći presudu po prvoj optužbi. Dakle, prvostupanjski sud je, da bi u ponovljenom postupku izbjegao povredu članka 202. stavka 4. Prekršajnog zakona, morao glavnu raspravu voditi na temelju i u okviru onog što je bilo prvo optuženo, jer dodavanje bilo kakve značajnije protupravne količine u ponašanje okrivljenika u odnosu na prvotnu optužbu, a što je u novom postupku učinjeno radnjom tužitelja, znači povredu navedene zakonske odredbe. U ovakvim slučajevima, prvostupanjski sud je obvezan, u obrazloženju nove presude, navesti razloge zbog čega nije prihvatio izmjenu optužbe u novom postupku i zbog čega je odluku donio na temelju prve optužbe.

Povreda načela zabrane preinačenja na teže u ponovljenom postupku, u kojem je ta zabrana uspostavljena, postojat će kod svih značajnijih izmjena činjeničnog opisa prekršaja, koje okrivljenika stavljuju u teži položaj, bez obzira je li te intervencije u činjenični opis učinio tužitelj ili sud samoinicijativno. Također, do povrede će doći i u situacijama ako prvostupanjski sud izmijeni pravnu kvalifikaciju prekršaja na teže djelo.

Za ocjenu je li uspostavljena zabrana preinačenja na teže, bitan je i sadržaj žalbe tužitelja jer prvostupanjski sud, u novom postupku, nije ovlašten presudom odlučiti na štetu okrivljenika u onom dijelu koji nije bio predmet žalbe tužitelja. Tako npr. ako se protiv prvostupanske presude žalio samo tužitelj i to samo zbog odluke o prekršajnopravnoj sankciji, a drugostupanjski sud ukine tu prvostupansku presudu po službenoj dužnosti i vrati prvostupanskom суду na ponovno suđenje i odluku, taj sud ne može okrivljenika proglašiti krivim za teži prekršaj ili u činjenični opis unijeti novu protupravnu količinu u ponašanje okrivljenika, jer je zabrana preinačenja na teže uspostavljena za sve drugo, osim za dio koji se odnosi na kaznu. Isto tako, ako se tužitelj žalio samo zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, a ne i zbog odluke o prekršajnopravnoj sankciji, okrivljeniku se ne može izreći stroža kazna.

Najčešći pojavnici povrede načela zabrane preinačenja na teže u ponovljenim postupcima, prema dosadašnjoj praksi, uočeni su kod odluke o kazni i zaštitnih mjera te kod izmjene činjeničnog opisa prekršaja dodavanjem znatnije protupravne količine u odnosu na optužbu.

Tako je npr. u predmetu koji se na Visokom prekršajnom суду Republike Hrvatske vodio pod brojem JŽ-687/2020 uočeno da je prvostupanjski sud, u ponovljenom postupku, povrijedio načelo zabrane preinačenja na teže i u pogledu odluke o kazni i u pogledu odluke o zaštitnoj mjeri. Naime, u prvom postupku, prvostupanjski sud je okrivljenika proglašio krivim zbog prekršaja iz članka 39. stavka 1. točke 1. Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima te mu je izrekao novčanu kaznu u iznosu 3.000,00 kuna i zaštitnu mjeru zabrane prisustvovanja svim nogometnim utakmicama na kojima nastupa HNK Hajduk i nogometna reprezentacija Republike Hrvatske na području cijele Republike Hrvatske s obvezom javljanja u policijsku postaju u trajanju od jedne godine. Protiv navedene presude, žalbu je

podnio samo okrivljenik i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske je tu žalbu prihvatio, ukinuo prвostupanjsku presudu i predmet vratio na ponovno suđenje i odluku. U ponovljenom postupku, prвostupanjski sud je, proglašivši okrivljenika krivim, izrekao novčanu kaznu u iznosu 5.000,00 kuna te zaštitnu mjeru iz članka 32. stavka 1. podstavka 1. Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, koju je bio izrekao i u prvoj presudi, ali je sada, osim zabrane prisustvovanja svim nogometnim utakmicama na kojima nastupa HNK Hajduk i nogometna reprezentacija Republike Hrvatske, okrivljeniku zabranio i prisustvovanje na svim nogometnim utakmicama na kojima nastupa i GNK Dinamo. Time je prвostupanjski sud, u ponovljenom postupku, povrijedio načelo zabrane preinačenja na teže i u pogledu odluke o kazni i u pogledu odluke o zaštitnoj mjeri. Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske je navedenu odluku preinačio na način da je okrivljeniku izrekao novčanu kaznu i zaštitnu mjeru kako su one bile izrečene u prvoj prвostupanjskoj presudi i time je sanirao povredu načela zabrane preinačenja na teže.

Prema sudskej praksi kaznenopravnog sustava, u ponovljenom postupku u kojem je uspostavljena zabrana preinačenja na teže, izricanje strože kazne nije dopušteno čak ni onda kada je ta duža kazna izrečena uz uvjetnu osudu, dok je u prvoj presudi bila izrečena bezuvjetna kazna zatvora. Također, prвostupanjski sud, koji je u prvom postupku prema okrivljeniku primijenio uvjetnu osudu, u ponovljenom postupku u kojem je uspostavljena zabrana preinačenja na teže, ne može primijeniti uvjetnu osudu s duljim rokom kušnje, iako je izrekao kaznu zatvora u kraćem trajanju nego u prvom postupku.

Povreda zabrane načela preinačenja na teže uočena je i u predmetu koji se na Visokom prekršajnom суду Republike Hrvatske vodio pod brojem Jž-1333/2019. U navedenom predmetu, okrivljenici je bilo stavljeno na teret da je počinila jedan prekršaj iz članka 20. stavka 2. Prekršajnog zakona i to ekonomskim i tjelesnim nasiljem. Prvostupanjski sud je okrivljenicu proglašio krivom za ekonomsko i tjelesno nasilje, s tim da je izmijenio činjenični opis optužbe u pogledu radnji ekonomskog nasilja na način da je ispustio onaj dio koji čini biće djela ekonomskog nasilja. Protiv navedene presude, žalbu je podnijela samo okrivljenica. U rješenju kojim je ukinuo navedenu prвostupanjsku presudu, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske je, u odnosu na radnje ekonomskog nasilja, upozorio prвostupanjski sud da takav opis radnji ekonomskog nasilja okrivljenice nije djelo te je upozorio da prвostupanjski sud, u ponovljenom postupku, mora voditi računa o načelu zabrane preinačenja na gore, jer je podnesena samo žalba u korist okrivljenice. Međutim, prвostupanjski sud je, nakon ponovljenog postupka, u novoj presudi, u činjeničnom opisu, ispustio dio optužbe koji se odnosi na tjelesno nasilje (jer nije dokazano), dok je u odnosu na dio koji se odnosi na ekonomsko nasilje unio u činjenični opis one odlučne činjenice koje je u prvoj presudi bio ispustio. Takvim postupanjem, prвostupanjski sud je povrijedio načelo zabrane preinačenja na teže.

C3) IZUZECI

Kao što je navedeno u podnaslovu C1), načelo zabrane preinačenja na teže ne odnosi se na odluku o troškovima postupka i odluku kojim se oštećeniku dosuđuje imovinsko pravni zahtjev.

Što se tiče odluke o troškovima postupka, treba navesti da je Vrhovni sud Republike Hrvatske, bez obzira na dugogodišnju ustaljenu sudsку praksu da se zabrana preinačenja na teže ne odnosi na odluku o troškovima postupka, odlukom broj Kzz-14/04 od 17. lipnja 2004., proširio primjenu ovog načela i na taj dio izreke presude. Međutim, unatoč toj odluci, kao i nekim odlukama Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske iz kojih također proizlazi da se načelo zabrane preinačenja na teže odnosi i na odluku o troškovima prekršajnog postupka, prevladavajuća je većina drugostupanjskih odluka, i u kaznenopravnom i u prekršajnopravnom sustavu, da se ovo načelo ne primjenjuje na odluku o troškovima prekršajnog postupka. Takav stav je i logičan jer odluka o troškovima prekršajnog postupka ovisi, između ostalog, i o imovnom stanju okrivljenika u trenutku kada se odlučuje o troškovima postupka, a koje se u ponovljenom postupku može i izmijeniti, kao i o složenosti i duljini trajanja postupka, čija duljina je povećana već samim ukidanjem prvostupanske presude, a novi postupak stvara i nove troškove.

Razlog zbog kojeg se zabrana preinačenja na teže ne odnosi na odluku kojim se oštećeniku dosuđuje imovinsko pravni zahtjev temelji se na činjenici da imovinsko pravni zahtjev u kaznenom ili prekršajnom postupku zadržava sve karakteristike imovinsko pravnog zahtjeva koji bi se mogao postaviti u parničnom postupku. Zbog toga, prvostupanski sud može u ponovljenom postupku dosuditi iznose imovinsko pravnih zahtjeva koji nisu bili postavljeni i dosuđeni u ranijem postupku.

Daljnji izuzetak od primjene načela zabrane preinačenja na teže odnosi se na postupak koji se vodi nakon što je okrivljenik podnio prigovor zbog poricanja prekršaja protiv prekršajnog naloga i obaveznog prekršajnog naloga. Navedena iznimka propisana je u članku 238. stavku 12. Prekršajnog zakona. U praksi to znači da okrivljenik, koji je protiv prekršajnog naloga ili obaveznog prekršajnog naloga podnio prigovor zbog poricanja prekršaja, nakon postupka koji se vodio u povodu tog prigovora, može biti stavljен u nepovoljniji položaj i prvostupanski sud, kod donošenja presude, ni u jednom dijelu ne mora voditi računa o onome kako je okrivljenik bio presuđen u prekršajnom nalogu odnosno obaveznom prekršajnom nalogu. Usaporedbe radi, treba navesti da i Zakon o kaznenom postupku (članak 544. stavak 2.) propisuje da sudac pojedinac, u postupku koji se vodi u povodu prigovora protiv kaznenog naloga, nije vezan načelom zabrane preinačenja na teže.

U odnosu na prethodno navedeni izuzetak, vrlo je bitno da prvostupanski sud s izuzetnom pažnjom razmotri sadržaj prigovora protiv prekršajnog naloga odnosno obaveznog prekršajnog naloga, kako bi pravilno procijenio radi li se o prigovoru zbog poricanja prekršaja ili o prigovoru zbog odluke o prekršajnopravnoj sankciji i drugim mjerama. Da pogrešna procjena vrste prigovora može dovesti do povrede načela zabrane preinačenja na teže vidljiva je iz odluke Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj PŽ-1193/17 od 25. svibnja 2017. U tom predmetu je prvostupanski sud pogriješio kada je obavezni prekršajni nalog (kojim je okrivljenik bio proglašen krivim zbog prekršaja iz članka 199. stavka 6. Zakona o sigurnosti prometa na cestama i bila mu je izrečena novčana kazna u iznosu 1.000,00 kuna) stavio izvan snage i vodio prekršajni postupak, očigledno smatrajući da se radi o prigovoru zbog poricanja prekršaja te donio presudu, kojom je okrivljeniku izrekao novčanu kaznu u iznosu 1.500,00 kuna, smatrajući da nije vezan zabranom iz članka 202. stavka 4. Prekršajnog zakona. U tom predmetu, s obzirom da se radilo o prigovoru iz članka 237. stavka 1. točke 2. Prekršajnog zakona, obavezni prekršajni nalog se nije trebao

stavljati izvan snage i nije se trebao provoditi prekršajni postupak, nego se trebalo odlučivati odgovarajućom primjenom odredaba Prekršajnog zakona o žalbenom postupku, a to znači i poštovati načelo zabrane preinačenja na teže, a što sve prvostupanjski sud nije učinio.

Na kraju svega, za napomenuti je da se sve postupovne radnje suda, koje su opisane u ovom dijelu obrazovnog materijala, odnose i na postupanje tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak i to u svim situacijama osim kad vode postupak *ex offo*, s jedinom razlikom da ta tijela ne smiju donositi presudu, nego odlučuju rješenjem.

PRAKTIČNI DIO RADIONICE

1.) Primjer iz prakse – prekoračenje optužnog prijedloga

Prvostupanska odluka:

Rješenjem o prekršaju Vijeća za prekršajni postupak, Porezne uprave, Područnog ureda Zagreb okrivljenik M.Š. kao odgovorna osoba u pravnoj osobi V.Š. d.o.o. proglašen je krivim za prekršaj iz članka 208. stavka 1. i 2. Općeg poreznog zakona⁹, zbog toga što za razdoblje od 1.1.2009. do 30.9.2010. kao odgovorna osoba kod poreznog obveznika nije vodio pomoćne knjige – robno knjigovodstvo i nije posjedovao evidencije o pojedinoj vrsti robe (robne kartice) sa podacima o nazivu artikla (robe), broju i nadnevku isprave o zaduženju i razduženju robe, mjernej jedinici i količini robe i pojedinoj cijeni.

Žalba okrivljenika:

Okrivljenik M.Š. u svojoj žalbi poriče krivnju za prekršaj koji mu se stavlja na teret, navodeći da nije bio dužan voditi skladišne kartice robe, jer je tvrtka radila samo uslugu punjenja na način da je iz zaprimljene količine vina u rinfuzi punila vina u ona pakovanja koja je naručio sam naručitelj usluge.

Postupak pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske:

Uvidom u prvostupanski spis utvrđeno je da je optužnim prijedlogom tužitelja stavljeno na teret da kao odgovorna osoba kod obveznika poreza na dodanu vrijednost od poduzetničke djelatnosti za razdoblje od 1.1.2009. do 30.9.2010. knjiženja i evidentiranja u poslovnim knjigama nije obavljao točno, pravodobno i uredno, a poslovne knjige nije vodio prema temeljnim načelima urednog

⁹ Opći porezni zakon („Narodne novine“ broj: 147/08, 18/11, 78/12, 136/12, 73/13 i 26/15)
Članak 207.

- 1) Novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 500.000,00 kuna kaznit će se:
 2. tko knjiženja i druga evidentiranja u poslovnim knjigama ne obavlja potpuno ili točno ili pravodobno ili uredno (članak 56. stavak 1.)
 4. tko poslovne knjige i druge evidencije ne vodi sukladno načinu oporezivanja ili tko pri vođenju poslovnih knjiga ili drugih evidencija na nosačima podataka ne osigura raspoložive, čitljive i sustavne podatke (članak 56. stavak 7.)
 5. tko poslovne knjige i druge evidencije ne vodi prema temeljnim načelima urednog knjigovodstva (članak 56. stavak 8.)
- 2) Novčanom kaznom u iznosu od 2.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se odgovorna osoba u pravnoj osobi za prekršaje iz stavka 1. točke 1. do 33. ovoga članka.

Članak 208.

- 1) Novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 500.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj tko ne izdaje račune, ne iskazuje isporuke dobara i usluga preko naplatnog uređaja ili na drugi odgovarajući način a naplaćuje ih gotovinom ili ne vodi poslovne knjige i druge evidencije radi oporezivanja u skladu sa zakonskim propisima (članak 54.)
- 2) Novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se odgovorna osoba pravnoj osobi za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka.

knjigovodstva, čime da je postupio protivno odredbi članka 56. stavka 1., 7. i 8. Općeg poreznog zakona i počinio prekršaj iz članka 207. stavka 1. točke 2., 4. i 5. i stavka 2. Općeg poreznog zakona.

Na temelju ovog optužnog prijedloga tužitelja, prvostupansko tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak izdalo je prekršajni nalog kojim je okrivljenik M.Š. proglašen krivim kao odgovorna osoba kod poreznog obveznika za razdoblje od 1.1.2009. do 30.9.2010. knjiženja i evidentiranja u poslovnim knjigama nije obavljao točno, pravodobno i uredno, time što za razdoblje od 1.1. do 31.12.2009. i od 1.1. do 30.9.2010. nije vodio pomoćne knjige (robno knjigovodstvo), odnosno ne posjeduje evidencije o pojedinoj vrsti robe (robne kartice) s podacima o nazivu artikla i pojedinačnoj cijeni, koje u tijeku nadzora temeljem pisanog zaključka i nekoliko usmenih traženja nije predočio, čime je postupio protivno članku 56. stavku 1. Općeg poreznog zakona, kažnjivo po članku 207. stavku 1. točki 2. i stavku 2. Općeg poreznog zakona.

Nakon podnesenog prigovora na prekršajni nalog, na traženje prvostupanskog tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak, ovlašteni tužitelj je izmijenio optužni prijedlog na način da je okrivljeniku M.Š. sada stavio na teret da kao odgovorna osoba kod poreznog obveznika za razdoblje od 1.1.2009. do 30.9.2010. nije vodio pomoćne knjige – robno knjigovodstvo i nije posjedovao evidencije o pojedinoj vrsti robe (robne kartice) sa podacima o nazivu artikla (robe), broju i nadnevku isprave o zaduženju i razduženju robe, mjerenoj jedinici i količini robe i pojedinoj cijeni, čime da je postupio protivno odredbi članka 56. stavka 1., 7. i 8. Općeg poreznog zakona i počinio prekršaj iz članka 207. stavka 1. točke 2., 4. i 5. i stavka 2. Općeg poreznog zakona.

Pitanja:

1. Kad dođe do nesuglasja između optužnog prijedloga i izreke prekršajnog naloga kojeg je izdalo tijelo koje vodi prekršajni postupak, na temelju čega će se voditi prekršajni postupak?
2. Da li je u konkretnom predmetu došlo do prekoračenja optužnog prijedloga?
3. Ukoliko je, zbog čega?

2.) Primjer iz prakse – netočni podaci u optužnom prijedlogu

Prvostupanska odluka:

Prvostupanskim rješenjem Vijeća za prekršaje, Carinarnice Slavonski Brod odbačen je optužni prijedlog Državnog inspektorata, Područne jedinice Osijek, Odsjeka inspekcijskog nadzora u Slavonskom Brodu podnesen protiv okrivljenika N.M. radi prekršaja iz članka 22. stavka 1. Zakona o posebnom porezu na naftne derivate.

Žalba tužitelja:

U svojoj žalbi Državni inspektorat kao ovlašteni tužitelj naveo je da smatra da je optužni prijedlog u konkretnom predmetu sadržavao sve podatke iz članka 160. Prekršajnog zakona, uslijed čega da je neosnovano odbačen. Nadalje je tužitelj istaknuo da je optužni prijedlog podnio protiv osobe koja je bila vlasnik vozila u vrijeme počinjenja prekršaja, točnije N.M. a što je utvrđeno uvidom u prometnu dozvolu.

Postupak pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske:

Iz sadržaja spisa predmeta vidljivo je da optužnom prijedlogu prileži Ugovor o prodaji teretnog vozila sklopljen prije počinjenja prekršaja između N.M. kao prodavatelja i D.Ć. kao kupca, a koji Ugovor je i ovjeren kod javnog bilježnika te je i prijavljen nadležnoj poreznoj upravi radi naplate porezne obveze. Kako je vozilo pokretna stvar za čiji prijenos vlasništva je dovoljna predaja u posjed, to za utvrđenje vlasnika vozila nije relevantan u konkretnoj situaciji podatak iz prometne dozvole. Člankom 22. stavkom 1. Zakona o posebnom porezu na naftne derivate propisana je sankcija isključivo za vlasnika vozila koji kao pogonsko gorivo koristi ulje za loženje, dok za korisnika vozila niti tim Zakonom, a niti bilo kojim drugim, nije propisana sankcija za inkriminirani prekršaj.

Pitanja:

1. Je li opravdano prvostupansko tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak pozvalo tužitelja na ispravak optužnog prijedloga u roku od osam dana, pod prijetnjom odbačaja?
2. Da li je prvostupansko tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak moglo na temelju utvrđenih činjenica u postupku, proglašiti krivim D.Ć. umjesto N.M. protiv kojeg je za predmetni prekršaj podnesen optužni prijedlog?

3.) Primjer iz prakse – ovlašteni tužitelj

Prvostupanska odluka:

Prvostupanskom presudom okrivljenik A.B. proglašen je krivim za prekršaj iz članka 10. stavka 3. Zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti, činjenično opisanog u izreci pobijane presude, te mu je izrečena novčana kazna.

Žalba okrivljenika:

Okrivljenik je podnio žalbu iz svih zakonom propisanih žalbenih razloga, navodeći u bitnom da je ovlašten za obavljanje usluga povremenog prijevoza (cestovnog prometa) što proizlazi iz obrtnice te da mu je za obavljanje te usluge izdano uredno odobrenje, da ima istaknut cjenik i potrebne obavijesti potrošačima. Dodao je da sud

pogrešno smatra da ne obavlja usluge povremenog prijevoza, već usluge taksi prijevoza.

Postupak pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske:

Iz sadržaja spisa predmeta vidljivo je da je prekršajni postupak protiv okrivljenika pokrenut optužnim prijedlogom ovlaštenog tužitelja za prekršaj iz članka 10. stavka 3. Zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti, počinjenog time da je okrivljenik dana 11. srpnja 2015. u S. vozilom reg. oznake xxx, čiji je vlasnik, obavljao autotaksi prijevoz tri putnice, na relaciji od marine K do S. koje su dogovorile i platile mu cijenu prijevoza u iznosu od 200,00 kuna, a da nije imao važeću licenciju za obavljanje autotaksi prijevoza, dakle da je kao fizička osoba obrtnik, vlasnik Etna obrta za prijevozputnika broj licencije xxx za javni prijevoz putnika, nije imao zakonom propisani akt o ispunjavanju uvjeta za obavljanje autotaksi prijevoza.

Zakon o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti u članku 2. propisuje da se odredbe tog zakona ne primjenjuju na obavljanje neregistrirane djelatnosti sankcionirane posebnim zakonom, a obavljanje djelatnosti autotaksi prijevoza bez licencije je sankcionirano Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu, kao posebnim zakonom.

Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske našao je da iz ovakvog činjeničnog opisa prekršaja i provedenog dokaznog postupka proizlazi da okrivljenik navedenom radnjom nije počinio prekršaj iz članka 10. stavka 3. Zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti, budući ima registriranu djelatnost, već da se radi o prekršaju iz članka 109. stavka 1. točke 2. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu¹⁰, odnosno da je kao prijevoznik – fizička osoba obrtnik obavljao bez licencije djelatnost javnog cestovnog prijevoza putnika u unutarnjem cestovnom prometu.

Pitanje:

1. Da li je u konkretnom predmetu prvostupanjski sud mogao proglašiti krivim okrivljenika za prekršaj iz članka 109. stavka 1. točke 2. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu?

4.) Primjer iz prakse – činjenični opis prekršaja

Prvostupanska odluka:

¹⁰ Zakon o prijevozu u cestovnom prometu („Narodne novine“ broj: 82/13)
Inspeksijski nadzor
Članak 107.

- 1) Inspeksijske poslove obavlja Inspekcija cestovnog prometa i cesta Ministarstva, sukladno posebnom Zakonu.
- 2) Inspeksijski nadzor nad primjenom odredbi ovoga Zakona koje se odnose na licenciju za početak obavljanja djelatnosti iz članka 14. ovoga Zakona te nad odredbama članaka 56., 57., 59. i 100. ovoga Zakona, osim Inspekcije cestovnog prometa i cesta obavlja i Državni inspektorat.

Rješenjem o prekršaju Vijeća za prekršaje, Područnog carinskog ureda Rijeka, pravna osoba M.P. d.o.o. i odgovorna osoba F.K. proglašeni su krivima zbog prekršaja iz članka 70. stavka 1. podstavka 6. Zakona o trgovini, činjenično opisanog u izreci pobijanog rješenja, te je okrivljenoj pravnoj osobi izrečena novčana kazna u iznosu od 5.000,00 kuna, a okrivljenoj odgovornoj osobi u iznosu od 4.000,00 kuna. Uz to na temelju članka 75. stavka 4. Zakona o trgovini¹¹ od okrivljenika je oduzeta imovinska korist ostvarena prekršajem u iznosu od 40.103,79 kuna.

Žalba okrivljenika:

Okrivljenici su podnijeli žalbe zbog povrede materijalnog prekršajnog prava, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, te odluke o oduzimanju imovinske koristi i izrečenim novčanim kaznama. Vezano uz oduzetu imovinsku korist žale se da je visina imovinske koristi pogrešno utvrđena.

Postupak pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske:

Iz sadržaja prvostupanjskog spisa predmeta vidljivo je da se postupak vodio ex offo, te da je postupak pokrenut izdavanjem prekršajnog naloga od strane tijela državne uprave koje vodi prekršajni postupak. Prekršajnim nalogom, a kasnije i rješenjem o prekršaju okrivljenicima su proglašeni krivima zato što su dana 21. prosinca 2015. u prodajnom objektu – prodavaonici u O., na adresi xxx, obavljali djelatnost trgovine na malo odnosno prodavali pirotehnička sredstva, a da mjesno nadležni ured državne uprave – Služba za gospodarstvo, Ispostava Opatija, nije izdala rješenje kojim se utvrđuje da naznačeno prodajno mjesto, oprema i sredstva ispunjavaju propisane uvjete za obavljanje djelatnosti trgovine, sukladno odredbi čl. 13. Zakona o trgovini, čime su počinili prekršaj inkriminiran odredbom članka 70. stavka 1. podstavka 6. Zakona o trgovini.

Izreka pobijanog rješenja o prekršaju potpuno je identična izreci ranije izdanog prekršajnog naloga.

Pitanje:

1. Jesu li ostvareni uvjeti da se od okrivljenika oduzme imovinska korist u konkretnom predmetu?

5.) Primjer iz prakse – ispitivanje optužnog prijedloga

Optužni prijedlog:

„Dana 28. siječnja 2017., dan u tjednu: subota, vrijeme: 12,00 sati, bliža oznaka mjesta: stan u S., H. cesta kbr. 24, grad: S.,

¹¹ Zakon o trgovini („Narodne novine“ broj: 87/08, 116/08, 76/09 – Odluka Ustavnog suda RH, 114/11, 68/13 i 30/14)

Članak 75.

4)Osim oduzimanja predmeta i sredstava iz stavka 1. ovoga članka, počinitelju prekršaja oduzet će se imovinska korist ostvarena počinjenjem prekršaja.

okr. V. Đ. nije u zakonskom roku od 15 dana od dana promjene svog prebivališta sa adresi S., L. kbr. 112 na adresu u S., H. cesta kbr. 24, obavijestio nadležno tijelo poradi upisa podataka o oružju i vlasniku oružja, a što je kao vlasnik tri komada oružja uz oružne listove za držanje i nošenje oružja serijskih brojeva 00328053 i 00389107, bio dužan učiniti,

čime je počinjen prekršaj iz čl. 37. Zakona o oružju, kažnjiv po čl. 93. st. 1. toč. 1. istog Zakona.“

Privitak uz optužni prijedlog – Dopis MUP-a, upućen V. Đ. 22. rujna 2016.:

„Predmet: Oružje, poziv

Ovim putem Vas izvješćujemo da ste kao vlasnik oružja registriranog kod PP S., temeljem čl. 37. Zakona o oružju („Narodne novine“, broj 63/07., 146/08. i 59/12.) dužni u roku od 15 dana od dana promjene prebivališta (do 4. listopada 2016.), izvjestiti nadležno tijelo, u konkretnom slučaju PU ..., radi upisa podataka o oružju i vlasniku u službene evidencije ove Uprave i u isprave o oružju.

U tu svrhu, u Odjel za poslove oružja – ured broj 3, radnim danom od ponedjeljka do petka, u vremenu od 7,30 do 14,30 sati trebate dostaviti: ...

Ističemo da čl. 93. st. 1. toč. 9. Zakona o oružju propisuje da će se novčanom kaznom od 1.000,00 do 10.000,00 kuna kazniti za prekršaj fizička osoba ako u propisanom roku ne prijavi promjenu osobnog imena ili prebivališta (čl. 37. Zakona o oružju).“

Privitak uz optužni prijedlog – Službena zabilješka policijskog službenika

„Dana 28. siječnja 2017., oko 12,00 sati, postupao sam po predmetu br. ..., a koji se odnosi na upis oružja i vlasnika u evidencije ove Uprave i u isprave o oružju za osobu V. Đ., rođenog ..., s prebivalištem u S. na adresi H. cesta kbr. 24.

Današnjeg dana na adresi H. cesta kbr. 24. zatičem gore navedenog V. Đ., istome objašnjavam razloge dolaska te mu sukladno tome uručujem obavijest o počinjenom prekršaju br. 217870, a protiv istog je podnesen optužni prijedlog iz čl. 37. Zakona o oružju.“

Zakonske odredbe:

Čl. 37. Zakona o oružju („Narodne novine“, broj 63/07., 146/08., 59/12.):

„Kada fizičke ili pravne osobe koje posjeduju oružje na temelju oružnog lista za držanje ili držanje i nošenje oružja, odobrenja za držanje oružja ili odobrenja za sakupljanje starog oružja, promijene osobno ime, prebivalište, naziv ili sjedište, dužne su o tome obavijestiti nadležno tijelo u roku od 15 dana od dana te promjene radi upisa podataka o oružju i vlasniku oružja u službene evidencije nadležnog tijela i u isprave o oružju.“

Čl. 93. Zakona o oružju („Narodne novine“, broj 63/07., 146/08., 59/12.):

Novčanom kaznom od 1.000,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj fizička osoba:

- 1) ako u propisanom roku ne vrati neiskorišteno odobrenje za nabavu oružja (članak 19. stavak 2.),
- 2) ako u propisanom roku ne prijavi oružje kategorije C (članak 25. stavak 2.),
- 3) ako nosi oružje bez isprave o oružju (članak 26.),
- 4) ako u propisanom roku ne izvijesti nadležno tijelo o prodaji oružja (članak 27. stavak 4.),
- 5) ako u propisanom roku ne odjavi oružje (članak 27. stavak 5.),
- 6) ako u propisanom roku ne obavijesti o predaji oružja i streljiva na čuvanje (članak 31. stavak 2.),
- 7) ako ne održava oružje u ispravnom stanju ili s njim nepravilno ili nepažljivo rukuje (članak 32. stavak 1.),
- 8) ako oružje i streljivo športske streljačke organizacije nosi bez potvrde te organizacije (članak 33. stavak 3.),
- 9) ako u propisanom roku ne prijavi promjenu osobnog imena ili prebivališta (članak 37.),
- 10) ako odmah po saznanju ne obavijesti nadležno tijelo radi predaje oružja nakon smrti vlasnika oružja (članak 38. stavak 1.),
- 11) ako postupi suprotno odredbi članka 53. stavak 1. ovoga Zakona,
- 12) ako u svrhu lova preko državne granice prenosi više od tri komada lovačkog oružja odnosno više od 500 komada streljiva za oružje s glatkim cijevima te 100 komada streljiva za oružje s užlijeblijenim cijevima (članak 53. stavak 3.),
- 13) ako oružje i streljivo koje prodaje strancu ne dostavi do državne granice i preda ga strancu u nazočnosti granične policije (članak 60. stavak 2.),
- 14) ako preda oružje osobi koja nema dopusnicu za neposredno rukovanje vatrenim oružjem,
- 15) ako ne vodi evidenciju iz članka 90. stavka 4. ovoga Zakona,
- 16) ako čuva oružje lovaca – stranih državljanina.

Postoji kontinuitet u Zakonu o nabavi i posjedovanju oružja građana („Narodne novine“, broj 94/18.) – čl. 24. st. 2., kažnjivo po čl. 72. st. 1. toč. 6.

Čl. 161. Prekršajnog zakona („Narodne novine“, broj 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17. i 118/18.):

„(1) Sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad, po najprije će ispitati je li nadležan i ako ustanovi da nije, rješenjem će se oglasiti nenađežnim i po pravomoćnosti rješenja predmet ustupiti nadležnom sudu.

(2) Ako se nije oglasio nenađežnim, sud će ispitati je li optužni prijedlog sastavljen sukladno članku 160. ovog Zakona i postoje li okolnosti zbog kojih nije moguće voditi prekršajni postupak.

(3) Ako u optužnom prijedlogu nedostaje koji od podataka iz članka 160. stavka 2. ovog Zakona jer ih tužitelj nije mogao pribaviti a podaci koji nedostaju nisu takvi da bez njih ne može započeti postupak, postupak će se nastaviti, a tužitelj ili sud po službenoj dužnosti pribaviti će nedostajuće podatke tijekom postupka.

(4) Ako u optužnom prijedlogu nedostaju podaci iz članka 160. stavka 2. ovoga Zakona bez kojih nije moguće voditi postupak ili su podaci pogrešni, sud će pozvati tužitelja da nadopuni ili ispravi optužni prijedlog u roku od 8 dana. Ako tužitelj to ne učini, sud će rješenjem odbaciti optužni prijedlog. ...

(5) Ispitujući optužni prijedlog, sud će donijeti presudu kojom se optužba odbija ako:

1. podnositelj optužnog prijedloga nije ovlašteni tužitelj,
2. postoje okolnosti koje isključuju prekršajni progon,
3. je tužitelj odustao od optužnog prijedloga.

(6) Ako sud, ispitujući optužni prijedlog, nađe da djelo koje se okrivljeniku stavlja na teret nije prekršaj, odmah će donijeti presudu kojom se okrivljenik oslobađa optužbe.

(7) ako sud smatra da za to postoje uvjeti predviđeni ovim zakonom, odmah će izdati prekršajni nalog.“

Čl. 179. st. 4. Prekršajnog zakona („Narodne novine“, broj 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17. i 118/18.):

„Sud nije vezan za prijedlog tužitelja o pravnoj ocjeni djela.“

Čl. 449. st. 2. Zakona o kaznenom postupku (152/08., 76/09., 80/11., 121/11. – pročišćeni tekst, 91/12. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17. i 126/19.):

„(2) Sud nije vezan za prijedloge tužitelja o pravnoj ocjeni djela, ali optuženika ne može proglašiti krivim za kazneno djelo teže od onog koje mu je optužbom stavljenom na teret.“

Pitanja:

1. Je li činjenični opis dostatan da bi se na temelju njega moglo postupati? Koji su sve nedostaci ove optužbe?
2. Ako činjenični opis nije dostatan, što je potrebno učiniti – da li pozvati tužitelja na ispravak odnosno dopunu optužnog prijedloga ili donijeti presudu po čl. 161. st. 6. Prekršajnog zakona?
3. Kako riješiti problem ispravne pravne kvalifikacije prekršaja - da li pozivati na ispravak? Ili? Ako se donosi presuda po čl. 161. st. 6. Prekršajnog zakona, da li pisati točnu pravnu kvalifikaciju ili ovu pogrešnu koju je tužitelj naznačio? U slučaju da se tijekom dokaznog postupka dokaže krivnja, što napraviti s pravnom kvalifikacijom?

6.) Primjer iz prakse – ispitivanje optužnog prijedloga

Optužni prijedlog:

1.) „Dana 9. lipnja 2018., u 14,25 sati, u V., u ulici M. D. br. 1., okr. A. B. je u obiteljskoj kući narušavala javni red i mir vičući i vrijeđajući policijske službenike S. M. i A. F. koji su se nalazili ispred dvorišne rešetkaste ograde riječima: „šta vi hoćete, tko vas je poslao pizda vam materina, majmuni jedni glupi, sad će zvati policiju“, a kada je stigla hitna pomoć, okrenula se prema liječniku Đ. P., tehničaru A. J. i vozaču Z. R., vrijeđajući ih i vičući: „kakvi ste vi doktori, pogledajte se na što ličite!“,

dakle, vičući vrijeđala i omalovažavala službene osobe za vrijeme vršenja službe ili njihova zakonita naređenja,

čime je počinjen prekršaj iz čl. 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira.“

2.) Istom prilikom kao gore, kada ju je majka A. pokušala smiriti, D. joj je rekla: „šta se ti miješaš, gubi se tamo u kuću“, povlačeći je za ruku, gurajući je i govoreći: „glupa si kao i oni“,

čime je počinjen prekršaj iz čl. 22. st. 1. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji.

Zakonske odredbe:

Čl. 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira („Narodne novine“, broj 5/90., 30/90., 47/90., 29/94.):

„Tko omalovažava ili vrijeđa državne organe odnosno službene osobe prilikom vršenja ili u vezi s vršenjem službe ili njihova zakonita naređenja, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u protuvrijednosti domaće valute od 50 do 200 DEM ili kaznom zatvora do 30 dana.“

Čl. 87. st. 3. Kaznenog zakona („Narodne novine“, broj 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17.):

„Službena osoba je državni dužnosnik ili službenik, dužnosnik ili službenik u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, nositelj pravosudne dužnosti, sudac porotnik, član Državnog sudbenog vijeća ili Državnoodvjetničkog vijeća, arbitar, javni bilježnik i stručni radnik koji obavlja poslove iz djelatnosti socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja. Službenom osobom smatra se i osoba koja u Europskoj uniji, stranoj državi, međunarodnoj organizaciji koje je Republika Hrvatska član, međunarodnom sudu ili arbitraži čiju sudbenost Republika Hrvatska prihvata, obavlja dužnosti povjerene osobama iz prethodne rečenice.“

Čl. 22. st. 1. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji („Narodne novine“, broj 70/17.):

„Tko počini nasilje iz članka 10. ovoga Zakona, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od najmanje 1.000,00 kuna ili kaznom zatvora do 90 dana.“

Čl. 10. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji („Narodne novine“, broj 70/17.):

„Nasilje u obitelji je:

1. tjelesno nasilje
2. tjelesno kažnjavanje ili drugi načini ponižavajućeg postupanja prema djeci
3. psihičko nasilje koje je kod žrtve prouzročilo povredu dostojanstva ili uznenirenost
4. spolno uzneniravanje
5. ekonomsko nasilje kao zabrana ili onemogućavanje korištenja zajedničke ili osobne imovine, raspolaganja osobnim prihodima ili imovine stečene osobnim radom ili naslijedivanjem, onemogućavanje zapošljavanja, uskraćivanje sredstava za održavanje zajedničkog kućanstva i za skrb o djeci
6. zanemarivanje potreba osobe s invaliditetom ili osobe starije životne dobi koje dovodi do njezine uznenirenosti ili vrijeda njezino dostojanstvo i time joj nanosi tjelesne ili duševne patnje.“

Čl. 161. Prekršajnog zakona („Narodne novine“, broj 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17. i 118/18.):

„(1) Sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad, po najprije će ispitati je li nadležan i ako ustanovi da nije, rješenjem će se oglasiti nenasležnim i po pravomoćnosti rješenja predmet ustupiti nadležnom sudu.

(2) Ako se nije oglasio nenasležnim, sud će ispitati je li optužni prijedlog sastavljen sukladno članku 160. ovog Zakona i postoje li okolnosti zbog kojih nije moguće voditi prekršajni postupak.

(3) Ako u optužnom prijedlogu nedostaje koji od podataka iz članka 160. stavka 2. ovog Zakona jer ih tužitelj nije mogao pribaviti a podaci koji nedostaju nisu takvi da bez njih ne može započeti postupak, postupak će se nastaviti, a tužitelj ili sud po službenoj dužnosti pribaviti će nedostajuće podatke tijekom postupka.

(4) Ako u optužnom prijedlogu nedostaju podaci iz članka 160. stavka 2. ovoga Zakona bez kojih nije moguće voditi postupak ili su podaci pogrešni, sud će pozvati

tužitelja da nadopuni ili ispravi optužni prijedlog u roku od 8 dana. Ako tužitelj to ne učini, sud će rješenjem odbaciti optužni prijedlog. ...

(5) Ispitujući optužni prijedlog, sud će donijeti presudu kojom se optužba odbija ako:

1. podnositelj optužnog prijedloga nije ovlašteni tužitelj,
2. postoje okolnosti koje isključuju prekršajni progon,
3. je tužitelj odustao od optužnog prijedloga.

(6) Ako sud, ispitujući optužni prijedlog, nađe da djelo koje se okrivljeniku stavlja na teret nije prekršaj, odmah će donijeti presudu kojom se okrivljenik oslobađa optužbe.

(7) Ako sud smatra da za to postoje uvjeti predviđeni ovim zakonom, odmah će izdati prekršajni nalog.“

Pitanja:

1. Jesu li činjenični opisi dostatni da bi se na temelju njih moglo postupati?
2. Ako nisu dostatni, što je potrebno učiniti – da li pozvati tužitelja na ispravak odnosno dopunu optužnog prijedloga ili donijeti presudu na temelju čl. 161. st. 6. Prekršajnog zakona?
3. U odnosu na koji dio optužbe treba izvoditi dokaze?
4. Kako bi glasio činjenični opis osuđujuće presude za djelo iz čl. 22. st. 1. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji?

7.) Primjer iz prakse – ispitivanje optužnog prijedloga

Obavezni prekršajni nalog:

Okr. R. B., ... kriv je:

„što je dana 13. svibnja 2018., u 17,30 sati, u S., na raskrižju ulica S.R. i I. P., kao vlasnik osobnog vozila marke „VW Golf“, reg. oznake ..., upravljao navedenim vozilom iako je isteklo važenje prometne dozvole s danom 24. svibnja 2018.,

čime je počinjen prekršaj iz čl. 238. st. 1. i 8. Zakona o sigurnosti prometa na cestama pa mu se na temelju istog propisa izriče novčana kazna u iznosu 700,00 kuna ...“

Pravitač uz obavezni prekršajni nalog – Izvješće o počinjenom prekršaju:

„R. B., rođ.: ..., OIB: ..., s prebivalištem u: S. N. br. 10,

Dana 31. svibnja 2018., u 17,30 sati, upravljao osobnim automobilom marke „VW Golf“, reg. oznake ... Kontrolom vozila i vozača na raskrižju ulica S.R. i I. P. u S., utvrđeno je da je navedenom vozilu isteklo važeće prometne dozvole s danom 24. svibnja 2018.“

Prigovor:

Poricanje prekršaja.

Zakonske odredbe:

Čl. 238. st. 1. i 8. Zakona o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“, broj 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15. i 108/17.):

„(1) Motorna i priključna vozila smiju sudjelovati u prometu na cesti ako su registrirana i ako imaju važeću prometnu dozvolu.

(8) Novčanom kaznom u iznosu od 700,00 kuna kaznit će se za prekršaj vozač koji upravlja traktorom i radnim strojem koji nije registriran ili mu je isteklo važeće prometne dozvole, vozači drugih motornih ili priključnih vozila kojima je isteklo važeće prometne dozvole do 15 dana.“

Čl. 161. Prekršajnog zakona („Narodne novine“, broj 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17. i 118/18.):

„(1) Sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad, po najprije će ispitati je li nadležan i ako ustanovi da nije, rješenjem će se oglasiti nenađežnim i po pravomoćnosti rješenja predmet ustupiti nadležnom sudu.

(2) Ako se nije oglasio nenađežnim, sud će ispitati je li optužni prijedlog sastavljen sukladno članku 160. ovog Zakona i postoje li okolnosti zbog kojih nije moguće voditi prekršajni postupak.

(3) Ako u optužnom prijedlogu nedostaje koji od podataka iz članka 160. stavka 2. ovog Zakona jer ih tužitelj nije mogao pribaviti a podaci koji nedostaju nisu takvi da bez njih ne može započeti postupak, postupak će se nastaviti, a tužitelj ili sud po službenoj dužnosti pribaviti će nedostajuće podatke tijekom postupka.

(4) Ako u optužnom prijedlogu nedostaju podaci iz članka 160. stavka 2. ovoga Zakona bez kojih nije moguće voditi postupak ili su podaci pogrešni, sud će pozvati tužitelja da nadopuni ili ispravi optužni prijedlog u roku od 8 dana. Ako tužitelj to ne učini, sud će rješenjem odbaciti optužni prijedlog. ...

(5) Ispitujući optužni prijedlog, sud će donijeti presudu kojom se optužba odbija ako:

1. podnositelj optužnog prijedloga nije ovlašteni tužitelj,
2. postoje okolnosti koje isključuju prekršajni progon,

3. je tužitelj odustao od optužnog prijedloga.

(6) Ako sud, ispitujući optužni prijedlog, nađe da djelo koje se okrivljeniku stavlja na teret nije prekršaj, odmah će donijeti presudu kojom se okrivljenik oslobađa optužbe.

(7) ako sud smatra da za to postoje uvjeti predviđeni ovim zakonom, odmah će izdati prekršajni nalog.“

Pitanja:

1. Je li činjenični opis dostatan da bi se na temelju njega moglo postupati? Ako ima nedostataka, koji su?
2. Ako ima nedostataka, što je potrebno učiniti – da li pozvati tužitelja na ispravak odnosno dopunu optužnog prijedloga ili donijeti presudu po čl. 161. st. 6. Prekršajnog zakona?

8.) Primjer iz prakse – ispitivanje optužnog prijedloga

Obavezni prekršajni nalog:

Okr. A. B., .. kriv je:

„što je dana 17. ožujka 2019., upravljao osobnim automobilom regstarske oznake ..., na autocesti A1, dionica ..., a da kod sebe nije imao važeću osobnu iskaznicu, niti bilo koji drugi dokument,

čime je počinjen prekršaj iz čl. 16. st. 1. Zakona o prebivalištu pa mu se na temelju te odredbe izriče novčana kazna u iznosu 500,00 kuna.“

Prigovor:

Poricanje prekršaja.

Zakonske odredbe:

Čl. 1. Zakona o prebivalištu („Narodne novine“, broj 144/12. i 158/13.):

„Ovim se Zakonom uređuju uvjeti prijave i odjave prebivališta i boravišta hrvatskih državljana, vođenje zbirke podataka o prebivalištu i boravištu te postupci odjave prebivališta po službenoj dužnosti i promjena tih podataka.“

Čl. 16. Zakona o prebivalištu („Narodne novine“, broj 144/12. i 158/13.):

„Novčanom kaznom od 500,00 do 5.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj fizička osoba:

1. koja u propisanom roku ne prijavi prebivalište ili boravište ili radi iseljenja iz Republike Hrvatske ne odjavi prebivalište ili ne produži prijavu boravišta (članak 3. stavci 1. i 3. i članak 4. stavci 1. i 3.),
2. koja napušta prebivalište u trajanju duljem od godinu dana, radi privremenog odlaska izvan Republike Hrvatske, a o tome ne obavijesti nadležno tijelo na čijem području ima prijavljeno prebivalište, neposredno ili putem nadležne diplomatske misije – konzularnog ureda Republike Hrvatske u inozemstvu ili nadležno tijelo ne obavijesti o svojem povratku u Republiku Hrvatsku (članak 3., stavci 5., 6. i 7.),
3. koja prilikom prijave i odjave prebivališta i boravišta da netočne ili neistinite podatke (članak 9. stavak 4.),
4. koja prilikom prijave prebivališta i boravišta da lažnu izjavu da se u mjestu i na adresi prebivališta ili boravišta nastanila (članak 10. stavak 1.).
5. koja daje stan na korištenje drugoj osobi na razdoblje duže od tri mjeseca, a ne dostavi nadležnom tijelu u roku od 15 dana od dana kad je stan dala na korištenje podatke o osobi kojoj je stan dala na korištenje te mjestu i adresi na kojoj se stan nalazi (članak 10. stavak 4.).“

Čl. 29. točka 1. Zakona o osobnoj iskaznici („Narodne novine“, 62715.):

„Novčanom kaznom od 200,00 kuna kaznit će se za prekršaj osoba:

1. koja kod sebe nema osobnu iskaznicu ili je odbije dati na uvid ovlaštenim osobama (članak 16. stavka 1.)“

Čl. 161. Prekršajnog zakona („Narodne novine“, broj 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17. i 118/18.):

„(1) Sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad, po najprije će ispitati je li nadležan i ako ustanovi da nije, rješenjem će se oglasiti nenađežnim i po pravomoćnosti rješenja predmet ustupiti nadležnom sudu.

(2) Ako se nije oglasio nenađežnim, sud će ispitati je li optužni prijedlog sastavljen sukladno članku 160. ovog Zakona i postoje li okolnosti zbog kojih nije moguće voditi prekršajni postupak.

(3) Ako u optužnom prijedlogu nedostaje koji od podataka iz članka 160. stavka 2. ovog Zakona jer ih tužitelj nije mogao pribaviti a podaci koji nedostaju nisu takvi da bez njih ne može započeti postupak, postupak će se nastaviti, a tužitelj ili sud po službenoj dužnosti pribaviti će nedostajuće podatke tijekom postupka.

(4) Ako u optužnom prijedlogu nedostaju podaci iz članka 160. stavka 2. ovoga Zakona bez kojih nije moguće voditi postupak ili su podaci pogrešni, sud će pozvati

tužitelja da nadopuni ili ispravi optužni prijedlog u roku od 8 dana. Ako tužitelj to ne učini, sud će rješenjem odbaciti optužni prijedlog. ...

(5) Ispitujući optužni prijedlog, sud će donijeti presudu kojom se optužba odbija ako:

1. podnositelj optužnog prijedloga nije ovlašteni tužitelj,
2. postoje okolnosti koje isključuju prekršajni progon,
3. je tužitelj odustao od optužnog prijedloga.

(6) Ako sud, ispitujući optužni prijedlog, nađe da djelo koje se okrivljeniku stavlja na teret nije prekršaj, odmah će donijeti presudu kojom se okrivljenik oslobađa optužbe.

(7) ako sud smatra da za to postoje uvjeti predviđeni ovim zakonom, odmah će izdati prekršajni nalog.“

Čl. 179. st. 4. Prekršajnog zakona („Narodne novine“, broj 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17. i 118/18.):

„Sud nije vezan za prijedlog tužitelja o pravnoj ocjeni djela.“

Čl. 449. st. 2. Zakona o kaznenom postupku (152/08., 76/09., 80/11., 121/11. – pročišćeni tekst, 91/12. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17. i 126/19.):

„(2) Sud nije vezan za prijedloge tužitelja o pravnoj ocjeni djela, ali optuženika ne može proglašiti krimim za kazneno djelo teže od onog koje mu je optužbom stavljen na teret.“

Pitanja:

1. Je li činjenični opis dostatan da bi se na temelju njega moglo postupati? Ima li nedostataka u optužbi i koji su?
2. Kako riješiti problem – da li pozvati tužitelja na ispravak odnosno dopunu optužnog prijedloga ili donijeti presudu po čl. 161. st. 6. Prekršajnog zakona?

LITERATURA

1. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10 i 5/14.)
2. Prekršajni zakon („Narodne novine“, broj 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17. i 118/18.)
3. Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona („Narodne novine“, broj 118/18.)
4. Zakon o kaznenom postupku („Narodne novine“, broj 152/08.)
5. Zakon o kaznenom postupku („Narodne novine“, broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11. – pročišćeni tekst, 91/12. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17. i 126/19.)
6. Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji („Narodne novine“, broj 137/09., 14/10. i 60/10.)
7. Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji („Narodne novine“, broj 70/17.)
8. Zakon o suzbijanju zlouporabe droga („Narodne novine“, broj 107/01., 87/02., 163/03., 141/04., 40/07., 149/09., 84/11. i 80/13.)
9. Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima („Narodne novine“, broj 117/03., 71/06., 43/09. i 34/11.)
10. „Komentar Zakona o krivičnom postupku“; Autor: Dr. Tihomir Vasiljević; Nakladnik: „Privredni pregled“, Beograd, 1977.
11. „Komentar Zakona o kaznenom postupku“, Autor: Berislav Pavišić; Nakladnik: „Žagar d.o.o.“, Rijeka, 2003.
12. „Komentar Prekršajnog zakona“; Autori: I. Josipović, D. Tripalo, G. Korotaj, G. Klarić i M. Rašo; Nakladnik: „Narodne novine d.d.“, Zagreb, veljača 2014.
13. "Objektivni identitet optužbe i (ne)vezanost suda za tužiteljevu pravnu ocjenu djela"; Autor: Dražen Tripalo; Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva, Inženjerski biro, Zagreb, 2004.
14. "Zahvati suda u činjenični opis optužbe"; Autor: Ana Garačić; Odvjetnik, broj 9-10/04
15. Opći porezni zakon („Narodne novine“, broj 115/16., 106/18., 121/19., 32/20. i 42/20.)
16. Zakon o Državnom inspektoratu („Narodne novine“, broj 115/18.)
17. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave („Narodne novine“, broj 93/16., 104/16. i 116/18.)
18. Zakon o carinskoj službi („Narodne novine“, broj 68/13., 30/14., 115/16., 39/19. i 98/19.)
19. Zakon o trgovini („Narodne novine“, broj 87/08., 96/08., 116/08., 76/09., 114/11., 68/13., 30/14., 32/19., 98/19. i 32/20.)
20. Zakon o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“, broj 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15., 108/17., 70/19. i 42/20.)
21. Zakon o pružanju usluga u turizmu („Narodne novine“, broj 130/17., 25/19., 98/19. i 42/20.)