

Mr. sc. Marin Bonačić*
Marko Rašo**

OBILJEŽJA PREKRŠAJNOG PRAVA I SUDOVANJA, AKTUALNA PITANJA I PRIORITETI *DE LEGE FERENDA*

U radu se prvo razmatra priroda prekršaja i njihovo razlikovanje od kaznenih djela. U hrvatskom pravnom sustavu njihovo razgraničenje nije sustavno provedeno. Takvo uređenje ima posljedice na uređenje prekršajnog prava i prekršajnog sudovanja, koje su razmotrene kroz četiri aspekta. U pogledu prekršajnog sudovanja, razmatra se njegovo sadašnje uređenje i njegova uloga u sustavu kaznenog prava u širem smislu. Drugi dio rada bavi se Prekršajnim zakonom iz 2007. godine, koji je predstavljao veliku reformu, primarno usmjerenu na povećanje njegove učinkovitosti. Nakon gotovo pet godina od stupanja na snagu, izneseni su rezultati njegove primjene, uz usporedbu s prijašnjim stanjem. Rezultati pokazuju da se smanjio priljev predmeta na sudove te da se trajanje postupka skratilo. Unatoč tome, posljednji podaci pokazuju da je taj trend zaustavljen. Upravo stoga u trećem se dijelu razmatraju područja koja bi trebala biti prioriteta budućih reformi prekršajnog pravnog sustava.

1. UVOD

Prekršajno pravo smatra se dijelom kaznenog prava u širem smislu. S obzirom na to, postavlja se pitanje prirode prekršaja i njihova razlikovanja od kaznenih djela. Uz to, postavlja se i pitanje koja se načela kaznenog prava i kaznenog postupka primjenjuju na prekršajno pravo i prekršajni postupak. U radu će prvo biti razmotrena priroda prekršaja. U hrvatskom pravnom sustavu razlikovanje prekršaja i kaznenih djela prema težini sankcije koja je za njih predviđena nije sustavno provedeno. U radu će biti razmotrene posljedice takvog uređenja prekršaja. Posljedice će biti razmotrene kroz četiri aspekta: obvezu da odluku o prekršaju donese neovisni i nepristrani sud, zabranu po-

* Mr. sc. Marin Bonačić, asistent na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

** Marko Rašo, sudac Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

vratnog djelovanja prekršaja, mogućnost da vođenjem prekršajnog i kaznenog postupka dođe do povrede prava da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari te pravo na žalbu u prekršajnom postupku. U ovom dijelu razmotrene su i mjere donesene nakon dviju presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske o povredi načela *ne bis in idem*.

Priroda prekršaja utječe i na uređenje prekršajnog sudovanja. Prekršajno sudovanje u zadnjih je dvadesetak godina postupno integrirano u pravosudni sustav. U ovom dijelu izloženo je kako je tekla ta integracija. Nakon toga razmatra se i sadašnje uređenje, u kojem i upravna tijela, u određenim slučajevima, također vode prvostupanjske postupke u prekršajnim postupcima te se razmatra opravdanost takvog rješenja. Na kraju ovog dijela razmatra se i uloga prekršajnog sudovanja u sustavu kaznenog prava u širem smislu, pri čemu izloženi statistički podaci pokazuju koja je uloga prekršajnog sustava u procesuiranju počinitelja kažnjivih djela, a time i njegova važnost za društvo.

Drugi dio rada bavi se Prekršajnim zakonom iz 2007. godine, koji uređuje opći dio prekršajnog prava i prekršajni postupak. Prekršajni zakon značio je veliku reformu, koja je primarno bila usmjerena na povećanje njegove učinkovitosti. U ovom dijelu prvo su, kroz statističke podatke, izneseni razlozi koji su doveli do donošenja Prekršajnog zakona i odredili njegova glavna obilježja. Nakon toga izložene su najvažnije novine koje je Zakon donio. Kako je Prekršajni zakon na snazi već gotovo pet godina, moguće je vidjeti i rezultate njegove primjene. Rezultati pokazuju da je smanjio pritjecanje predmeta na prekršajne sudove i na Visoki prekršajni sud RH te skratio trajanje prekršajnih postupaka. Međutim, posljednji podaci pokazuju da je došlo do zaustavljanja tog trenda.

U trećem dijelu rada razmatraju se područja koja bi trebala biti prioriteti budućih reformi prekršajnog sustava. Pritom su posebno razmotreni potreba usklađivanja s novim Kaznenim zakonom i Zakonom o kaznenom postupku, snažnije uključivanje tužitelja u tijek postupka, uvođenje postupanja po načelu svrhovitosti (oportuniteta) u prekršajni postupak te odlučivanje na temelju sporazuma stranaka, reforma sustava izvršenja novčanih kazni i reforma posebnog dijela prekršajnog prava. Na kraju su dana zaključna razmatranja.

2. OBILJEŽJA PREKRŠAJNOG PRAVA I SUDOVANJA I NJIHOVA ULOGA U SUSTAVU KAZNENOG PRAVA U ŠIREM SMISLU

2.1. Priroda prekršaja

Najvažnije pitanje koje se javlja u pogledu prekršaja jest pitanje njihove prirode te po čemu se oni razlikuju od kaznenih djela. Odgovor na to pitanje nosi mnoge posljedice za uređenje prekršajnog prava i prekršajnog sudovanja, ali i

za uređenje cjelokupnog sustava kaznenog prava u širem smislu. Prema formalnom kriteriju prekršaji su ona kažnjiva djela koja su propisana kao prekršaji, a kaznena djela su kao takva propisana u kaznenom zakonu. Primjer zakona koji prekršaje definira korištenjem formalnog kriterija je Zakon o prekršajima Republike Slovenije, koji prekršaj definira kao radnju koja predstavlja kršenje zakona, uredbe vlade, odluke samoupravne, lokalne, zajednice, koja je kao takva određena kao prekršaj i za nju je propisana sankcija za prekršaj (čl. 6.).¹

Osim formalnog razlikovanja prekršaja i kaznenih djela, u teoriji se nastojala utvrditi i koja je priroda njihova razlikovanja. Prema vladajućem mišljenju, razlika između prekršaja i kaznenih djela je kvantitativne prirode te ovisi o kriminalnopolitičkoj volji zakonodavca koji, uzimajući u obzir stupanj njihove težine, određuje je li riječ o prekršajima ili kaznenim djelima.² Prema tom kriteriju prekršaji su lakše povrede pravnih dobara od kaznenih djela. S tim je u skladu i definicija prekršaja u Prekršajnom zakonu prema kojoj se prekršajima povrjeđuje javni poredak, društvena disciplina ili druge društvene vrijednosti koje nisu zaštićene Kaznenim zakonom i drugim zakonima u kojima su propisana kaznena djela (čl. 1.).³ Međutim, u hrvatskom pravnom sustavu razgraničenje između kaznenih djela i prekršaja prema težini djela nije jasno provedeno. Tako na primjer u Kaznenom zakonu postoje kaznena djela za koja nije propisana kazna zatvora (npr. kazneno djelo klevete za koje je propisana samo novčana kazna - (čl. 200. KZ),⁴ dok je za najteže prekršaje propisana kazna zatvora od devedeset dana (čl. 35. st. 2. PZ).

Ovdje treba napomenuti da u hrvatskom pravnom sustavu postoji i treća vrsta kažnjivih djela. Naime, za teške i ostale povrede propisa o tržišnom natjecanju propisane u Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 79/2009) predviđeno je kažnjavanje upravno-kaznenim mjerama (čl. 60.-63.). U navedenom zakonu propisan je i postupak utvrđivanja povrede, u kojem se podredno primjenjuju Zakon o općem upravnom postupku i Prekršajni zakon

¹ Zakon o prekrških (Uradni list Republike Slovenije, št. 3/2007, Ur.l. RS, št. 109/2009 - Odl.US: U-I-56/08-15, 10/2011- Odl.US: Up-319/10-14, U-I-63/10-7, 26/2011 Odl.US: Up-456/10-22, U-I-89/10-16, 43/2011 Odl.US: U-I-166/10-8).

² Novoselec, Petar, Opći dio kaznenog prava, Zagreb, 2009., str. 62. (dalje Novoselec (2009)); O razlici između kvantitativnih i kvalitativnih teorija v. Horvatić, Željko, Temeljna polazišta za preuređenje hrvatskog postupovnog i prekršajnog prava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 6., br. 2/1999, str. 429.-443., str. 435.-438. (dalje Horvatić (1999)) i Veić, Petar; Gluščić, Stjepan, Prekršajno pravo, Opći dio, Zagreb, 2009., str. 9. Za detaljan pregled teorija o materijalnom pojmu prekršaja (*Ordnungswidrigkeit*) i njegovom razgraničenju od kaznenih djela u njemačkoj pravnoj teoriji v. Kleczewski, Diethelm; Lieber, Norman, *Ordnungswidrigkeitenrecht. Ein Lehrbuch*, München, 2010., str. 5. -22.

³ Prekršajni zakon (Narodne novine, br: 107/2007). O negativno formalnom određenju prekršaja u Prekršajnom zakonu v. Aviani, Damir, Prekršajno pravo, Split, 2009., str. 9. i 10.

⁴ Kazneni zakon (Narodne novine, br. 110/1997, 27/1998, 50/2000, 129/2000, 51/2001, 111/2003, 190/2003, 105/2004, 84/2005, 71/2006, 110/2007, 152/2008, 57/2011), dalje KZ.

(čl. 35.). Upravno-kazneni postupak razlikuje se od prekršajnog postupka i po tome što se sudska zaštita protiv rješenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (pravna osoba s javnim ovlastima) kad je izrečena upravno-pravna mjera ostvaruje tužbom pred Upravnim sudom Republike Hrvatske (čl. 67.). Zbog ograničenja opsega rada, ovdje neće biti posebno razmatrana priroda tih djela, odnosno je li riječ o posebnoj vrsti kažnjivih ponašanja ili o podvrsti prekršaja, koja se od drugih prekršaja razlikuje prema postupku koji se na njih primjenjuje, ali takva rješenja remete cjelokupni sustav kaznenog prava u širem smislu.

Razmatranjem prirode prekršaja i njihovim odnosom s kaznenim djelima bavio se Europski sud za ljudska prava (dalje ESLJP). Naime, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje EKLJP) u čl. 6. (pravo na pošteno suđenje) propisuje da u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.⁵ Uz to, u st. 2. propisano je da će se svatko optužen za kazneno djelo smatrati nevinim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom, a u st. 3. navedena su pojedina, tzv. minimalna prava obrane u kaznenom postupku.⁶ Problem koji se javio u praksi ESLJP-a bio je u tome što bi pojedina država, kad bi se kao kriterij primjenjivala samo klasifikacija kažnjivih djela te države, mogla po svojoj diskreciji, promjenom klasifikacije pojedinog djela, izbjeći obveze iz čl. 6. EKLJP o pravu na pravično suđenje, kao i iz čl. 7. o zabrani retroaktivnosti kaznenih djela.⁷ To bi dovelo i do različitog postupanja ESLJP u istovrsnim predmetima, ovisno o tome u kojoj je državi kažnjivo djelo počinjeno.

Kako bi razriješio navedeni problem, ESLJP je odlučio da klasifikacija kažnjivog djela u nacionalnom pravu neće biti odlučujući kriterij za ocjenu je li riječ o „optužbi za kazneno djelo“, već se odlučio za autonomno tumačenje tog pojma. Takvim se autonomnim tumačenjem pojmova ESLJP koristi u

⁵ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br: 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010. Čl. 1. st. 1. EKLJP dalje propisuje i da se presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

⁶ Svatko optužen za kazneno djelo ima najmanje sljedeća prava: a) da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega; b) da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu svoje obrane; c) da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja kad to nalažu interesi pravde; d) da ispituje ili dade ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisustvo i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe; e) besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu.

⁷ Harris, David; O'Boyle, Michael; Bates, Edward: Buckley, Carla, Harris, O'Boyle, Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, OUP Oxford, 2009., str. 205. (dalje: Harris, O'Boyle, Bates, Buckley (2009)).

slučajevima kada se Konvencija koristi pojmovima koji imaju različiti opseg u nacionalnim pravnim sustavima, pravdajući to potrebom osiguranja jednakosti postupanja u državama članicama.⁸ Kriterije za ocjenu je li riječ o optužbi za kazneno djelo ESLJP je utvrdio u presudi *Engel protiv Nizozemske* iz 1976. godine.⁹ Prema tim kriterijima za ocjenu su bitni: 1) pripadaju li, prema pravnom sustavu države o kojoj je riječ, odredbe koje određuju kažnjivo ponašanje kaznenom pravu, disciplinskom ili i jednom i drugome; 2) sama priroda kažnjivog djela koja je čimbenik od veće važnosti, te 3) stupanj težine propisane kazne, pri čemu kazna oduzimanja slobode u pravilu pripada kaznenoj sferi (§ 82). Za uređenje prekršajnog prava bitni su drugi i treći kriterij iz navedene presude, čije ispunjenje može dovesti do toga da se i na prekršajni postupak primjenjuju članci EKLJP koji se odnose na kaznene predmete. U pogledu njihova odnosa, ESLJP je u predmetu *Ezeh i Connors protiv Ujedinjenog Kraljevstva* iz 2003. godine utvrdio da su oni alternativni i ne nužno kumulativni te da je dovoljno da se kažnjivo djelo može po svojoj prirodi smatrati kaznenim, ili da je izvrnuo počinitelja sankciji koja po svojoj prirodi ili stupnju težine spada u „kaznenu“ sferu (§ 86). Također, moguće je prihvaćanje i i kumulativnog pristupa kada odvojena analiza svakoga od njih ne omogućuje jasan zaključak o postojanju kaznene optužbe.¹⁰ U pogledu prirode kažnjivog djela, njegova svrha mora biti zastrašujuća i kaznena, mora se primjenjivati na širu populaciju, ali može biti ograničeno i na uže kategorije, kao što su obveznici poreza ili vozači. Pritom ni lakša priroda djela ne znači da ono po svojoj prirodi nije kazneno.¹¹ U pogledu stupnja težine kazne, i novčana kazna može biti dovoljna za zadovoljenje trećeg kriterija. To će se dogoditi ako je riječ o umjerenom novčanoj kazni, koja može biti zamijenjena novčanom kaznom, ili ako je riječ o znatnoj novčanoj kazni.¹² U predmetu *Tomasović protiv Hrvatske* iz listopada 2011. godine ESLJP je utvrdio da i novčana kazna od 1.700 kuna, izrečena zbog prekršaja iz Zakona o suzbijanju uporabe opojnih droga, za koji se nije mogla izreći kazna zatvora, a s propisanom novčanom kaznom od 5 do 20 tisuća kuna, zajedno s prirodom djela, ispunjava kriterije iz predmeta *Engel protiv Nizozemske* za optužbu za kazneno djelo, odnosno da je riječ o kaznenom postupku.¹³

S obzirom na kriterije iznesene u predmetu *Engel protiv Nizozemske* i kasniju praksu ESLJP, uključujući i presude u predmetima *Maresti protiv Hrvatske*

⁸ White, Robin CA; Ovey, Claire, *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights*, 2010., str. 69.

⁹ *Engel i drugi protiv Nizozemske*, 8. lipnja 1976. (zahtjev br.: 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72).

¹⁰ *Ezeh i Connors protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 9. listopada 2003. (zahtjevi br. 39665/98 i 40086/98).

¹¹ V. opširnije Harris, O'Boyle, Bates, Buckley (2009), bilj. 7, str. 206.

¹² Harris, O'Boyle, Bates, Buckley (2009), bilj. 7, str. 208.

¹³ *Tomasović protiv Hrvatske*, 18. listopada 2011. (zahtjev br. 53785/09).

*tske*¹⁴ i *Tomašević protiv Hrvatske*, može se zaključiti da u Republici Hrvatskoj razgraničenje između prekršaja i kaznenih djela nije dosljedno provedeno te da se mnogi prekršaji po navedenim kriterijima mogu smatrati, po svojoj prirodi i/ili po propisanoj sankciji, kaznenim djelima. Takva priroda prekršaja povlači za sobom najmanje četiri zahtjeva za uređenje prekršajnog prava i prekršajnog sudovanja. Prvi je zahtjev da o optužnom prijedlogu za prekršaj odlučuje neovisni i nepristrani sud te da se poštuju drugi zahtjevi iz čl. 6. EKLJP o pravičnom postupku. U hrvatskom pravu taj je zahtjev zadovoljen time što Ustav RH u čl. 29. st. 1. propisuje: „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela“.¹⁵ Uz to, propisano je da samo prekršajni sudovi mogu izricati kazne zatvora (čl. 35. st. 3. PZ). U odnosu na upravna tijela koja vode prekršajne postupke u prvom stupnju, to je osigurano time što povodom žalbe na njihovo rješenje o prekršaju u drugom stupnju uvijek odlučuje Visoki prekršajni sud RH (opširnije *infra*, 2.2.). Drugi je zahtjev da se na prekršajno pravo primjenjuje i čl. 7 EKLJP o zabrani retroaktivnosti kaznenih djela. Iako Ustav RH u čl. 31. spominje samo kaznena djela, navedeni zahtjev ispunjen je u čl. 3. Prekršajnog zakona.

Treći zahtjev odnosi se na slučajeve u kojima počinitelj jednom radnjom ostvaruje obilježja prekršaja i kaznenog djela, koja se preklapaju. Ako dođe do dođenja i prekršajnog i kaznenog postupka, može doći do povrede čl. 4. Protokola 7 EKLJP, koji zabranjuje dvostruko suđenje ili kažnjavanje u istoj stvari.¹⁶ U tom pogledu ESLJP je donio već dvije presude protiv Republike Hrvatske. Konkretno, u predmetu *Tomasović protiv Hrvatske* Sud je, uz utvrđivanje da je bila riječ o kaznenom postupku, utvrdio i da su „činjenice koje predstavljaju prekršaj za koji je podnositeljica zahtjeva osuđena u biti jednake činjenicama koje predstavljaju kazneno djelo za koje je također osuđena“ (§ 28) te da se radilo o dvostrukom suđenju.¹⁷

Kako bi se spriječilo povrede načela *ne bis in idem* u budućim slučajevima, prva mjera nakon donošenja presude *Maresti protiv Hrvatske* bilo je donošenje privremenih uputa za postupanje državnih odvjetnika i policijskih službenika,

¹⁴ *Maresti protiv Hrvatske*, 29. lipnja 2009. (zahtjev br. 55759/07).

¹⁵ Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010.

¹⁶ O načelu *ne bis in idem* u judikaturi ESLJP i pokušaju njezine konsolidacije u predmetu *Zolotukhin protiv Rusije* v. Ivičević Karas, Elizabeta, Povodom presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske* - analiza mogućeg utjecaja na reformu prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj, III. specijalističko savjetovanje: Primjena Prekršajnog zakona i ostalih propisa s područja prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj, 2009., str. 1.-18, str. 7.-10.

¹⁷ O kaznenopravnoj prirodi hrvatskog prekršajnog postupka v. Novosel, Dragan; Rašo, Marko; Burić, Zoran, Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, god. 17, br. 2/2010., str. 785-812, str. 790.-793.

službenika Porezne uprave, djelatnika Carinske uprave i ovlaštenih carinskih službenika, službenika Financijske policije i službenika Državnog inspektorata.¹⁸ Nakon toga iz Kaznenog zakona brisan je čl. 63. st. 2. o uračunavanju prethodne prekršajne kazne u kaznu za kaznen djelo, kao suprotan načelu ne *bis in idem* i presudi *Maresti protiv Hrvatske*, a i analizirano je preklapanja opisa postojećih kaznenih djela s opisima prekršaja - neka kaznena djela zbog toga su i brisana (npr. temeljni oblik bespravne gradnje).¹⁹ U pogledu usklađenja prekršaja s kaznenim djelima, sljedeći koraci poduzeti su donošenjem Odluke o usklađivanju prekršajnog zakonodavstva Republike Hrvatske s Kaznenim zakonom iz 2012. godine,²⁰ prema kojoj su središnja tijela državne uprave koja su stručni nositelj izrade propisa koji sadržavaju prekršaje dužna uskladiti ih s kaznenim djelima tako da se izbjegne preklapanje njihovih zakonskih opisa (čl. I.). Pri izradi propisa ona su dužna potvrditi usklađenost „izjavom o usklađenosti prekršajnog zakonodavstva Republike Hrvatske s Kaznenim zakonom“ (čl. II.), koju dostavljaju Ministarstvu pravosuđa na provjeru i potvrđivanje usklađenosti (čl. III.). Prijedlog zakona uz koji nije priložena izjava ne može se uputiti u zakonodavni postupak (čl. IV.). Odluka se može pozitivno ocijeniti kao početak rada na razgraničenju između prekršaja i kaznenih djela. Međutim, u određenim slučajevima kada je razlika između prekršaja i kaznenog djela samo kvantitativne prirode, preklapanja zakonskih opisa i dalje će postojati te će se trebati rješavati procesnim instrumentima.

Četvrti zahtjev odnosi se na pravo na žalbu u kaznenim predmetima iz čl. 2. Protokola br. 7 uz EKLJP. U prekršajnim postupcima osigurano je pravo žalbe Visokom prekršajnom sudu RH protiv prvostupanjskih odluka prekršajnih sudova i upravnih tijela te je i taj zahtjev ispunjen.

2.2. Uređenje prekršajnog sudovanja

Razgraničenje prekršaja i kaznenih djela, kako je prije opisano, zahtijeva da u prekršajnom postupku za prekršaje koji se po svojoj prirodi mogu smatrati kaznenim djelima sudi neovisni i nepristrani sud, kako to zahtijeva čl. 6. EKLJP. Nakon osamostaljenja prekršajno je sudovanje iz upravnog postupno integrirano u pravosudni sustav. Povod tome bio je postupak ocjene suglasnosti koji je pokrenuo Ustavni sud RH smatrajući da postoji osnovana sumnja da odredbe tadašnjeg Zakona o prekršajima - prema kojima su suci za prekršaje kao i ostala tijela određena posebnim zakonima mogli izricati kazne zatvora,

¹⁸ V. *ibid.*, str. 798.-804.

¹⁹ Vlada RH, Konačni prijedlog Kaznenog zakona, rujna 2011., str. 117, 137 i 212, dostupno na: www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=2444 (na dan: 20. 11. 2012.).

²⁰ Narodne novine, br. 79/2012.

zamjenjivati izrečene novčane kazne kaznom zatvora, zadržavati građane do 48 sati te pretraživati stanove - u neskladu s Ustavom RH, koji takvo ograničenje slobode i nepovredivosti doma dopušta samo sudu u granicama zakonskih propisa.²¹ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima iz 1995. godine (NN, br. 3/1995), donesenom prije nego je Ustavni sud donio odluku, započela je integracija prekršajnog sudstva u pravosudni sustav, a dovršena je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2000. godine (NN, br. 129/2000).

Ključna odrednica tako noveliranoga Zakona o prekršajima (dalje ZOP/73) bila je da prekršajne postupke u prvom stupnju vode prekršajni sudovi, a u drugom stupnju Visoki prekršajni sud, ako posebnim zakonom nije predviđena nadležnost drugih tijela (čl. 57. st. 1.).²² Time je određena primarna stvarna nadležnost prekršajnih sudova za vođenje prekršajnog postupka i izricanje prekršajnopравниh sankcija, uz ostavljanje mogućnosti da se posebnim zakonima za pojedina područja sudovanja predvidi mogućnost vođenja prekršajnog postupka i od drugih tijela. Uz to, propisano je i da kaznu zatvora i kaznu zatvora kojom se zamjenjuje novčana kazna mogu izricati samo prekršajni sudovi (čl. 24.a) te da oni zamjenjuju novčane kazne kaznom zatvora i kad je novčanu kaznu izreklo drugo tijelo, na njegov zahtjev (čl. 117. st. 3.). Time se dodatno naglasila isključiva nadležnost prekršajnih sudova za izricanje kazne zatvora kao najteže prekršajnopравne sankcije, pa i kada se ona izricala kao zamjena zbog neplaćene prije toga izrečene novčane kazne. U navedenom zakonu propisano je i da se odredbe Zakona o državnom sudbenom vijeću i Zakona o sudovima o imenovanju i razrješenju te dužnostima i pravima sudaca, djelovanju suda kao i o sredstvima za rad sudova primjenjuju na prekršajne sudove (čl. 117. st. 3.), a da se plaće predsjednika i sudaca u prekršajnim sudovima utvrđuju prema odredbama propisa kojima se uređuju plaće predsjednika sudova i sudaca. Temelji uređenja koji su tada postavljeni vrijede i danas. Nakon toga, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2000. godine izmijenjen je njegov čl. 13. st. 1. tako da su prekršajni sudovi također navedeni među sudove koji obavljaju sudbenu vlast u Republici Hrvatskoj. Time je na legislativnoj razini prekršajnopравni sustav integriran u hrvatsko pravosuđe.

Takva integracija bila je i izraz obveze usklađivanja prekršajnopравnog sustava s Odlukom o proglašenju promjena Ustava RH, koju je donio Hrvatski sabor u sjednici 9. studenog 2000. (NN, br. 113/2000). Naime, navedenom odlukom izmijenjen je čl. 29. st. 1. Ustava RH, koji je propisivao da svatko tko je osumnjičen ili optužen zbog kaznenog djela ima pravo na pravično suđenje pred nadležnim sudom ustanovljenom zakonom. Nakon izmjene taj dio Usta-

²¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-335/1993. od 7. lipnja 1995.

²² Narodne novine, br. 2/1973, 5/1973, 21/1974, 9/1980, 25/1984, 52/1987, 27/1988, 43/1989, 8/1990, 41/1990, 59/1990, 91/1992 i 33/1995.

va glasi: „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela“. Dakle, izričaj „...ili optužen zbog kaznenog djela...“ zamijenjen je izričajem (koji i danas vrijedi) „...ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela“. Time prekršajnopравни sustav definitivno postaje dio kaznenopravnog sustava u širem smislu.

Ipak, treba reći da je ZOP/73, iako je prekršajno pravo bilo formalno u sastavu uprave, tj. izvršne vlasti, već rabio izričaj „suci za prekršaje“, organizacijsko-statusnim odredbama propisivao je suce za prekršaje samostalnim tijelima društveno-političke zajednice koja su neovisna, a u čl. 83. odredio je da se prekršajni postupak pokreće na zahtjev nadležnog tijela ili oštećenika, čime je već tada bilo u prekršajnom sudovanju uspostavljeno načelo akuzatornosti, tj. razdvojenosti funkcije prekršajnog progona i funkcije suđenja. Sve upućuje na to da je prekršajno pravo u Republici Hrvatskoj od samoga početka 1973. godine (kada je prešlo u nadležnost tadašnjih republika) postojalo kao zasebna grana prava, u stvarnosti bliže pravosudnom sustavu i sudskom postupku. U prilog tome je i vjerodostojno tumačenje Hrvatskog sabora od 13. lipnja 2003. godine, koje glasi: „U dvojbi smatra li se radni staž suca za prekršaje ostvaren prije stupanja na snagu Zakona o sudovima... i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima..., kao staž dužnosnika u sudu ili drugim pravosudnim tijelima, za radni staž prekršajnog suca, odnosno suca za prekršaje ima se smatrati da je ostvaren kao staž dužnosnika u sudu ili drugim pravosudnim tijelima“.²³ Sve izneseno upućuje na dugu tradiciju Republike Hrvatske samostalnog prekršajnog prava i sudovanja od njegova samoga početka stvaranja.

Međutim, integracija prekršajnog sudovanja u pravosudni sustav nije potpuna, jer je ostavljena mogućnost da prekršajne postupke u prvom stupnju iznimno vode i upravna tijela. Takva mogućnost je iskorištena te upravna tijela vode prekršajne postupke u prvom stupnju u pet različitih područja. Prekršajne postupke u prvom stupnju vode: Porezna uprava, Carinska uprava, Financijski inspektorat RH, lučke kapetanije i Uprava zračnog prometa Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture. Prema gruboj procjeni, prvostupanjski predmeti navedenih tijela predstavljaju oko 10% ukupnog broja prekršajnih predmeta. Ne zna se pravi razlog takvog uređenja, ali može se naslutiti da je riječ o razlozima fiskalne prirode. Ipak, postoje i snažni razlozi protiv takvog rješenja. Ako se usporede prekršaji za koje se prekršajni postupak u prvom stupnju vodi pred tijelima državne uprave s onima za koje se vodi pred prekršajnim sudovima, može se zaključiti da s obzirom na težinu prekršaja ne postoji razlika među njima. Kao primjer može se navesti čl. 29. Zakona o porezu na dodanu vrijednost koji propisuje za određene prekršaje novčane kazne u iznosu od

²³ Narodne novine, br. 113/2000.

2 do 500 tisuća kuna.²⁴ S obzirom na sve argumente koji se inače navode u korist sudskih tijela, na zahtjeve načela pravičnog postupka da o optužbi za „kazneno“ djelo odluči neovisni i nepristrani sud te na načelo razmjernosti, trebalo bi razmisliti i o sljedećem koraku integracije prekršajnog sudovanja u pravosudni sustav, a to je propisivanje isključive nadležnosti sudova za vođenje postupka u prvom stupnju. To bi se moglo ostvariti i osnivanjem specijaliziranih prekršajnih sudova za navedene prekršaje²⁵ ili specijalizacijom unutar samih prekršajnih sudova. Prilikom integriranja, službenike koji odlučuju o tim prekršajima i imaju specifična znanja moglo bi se integrirati u pravosudni sustav, kako je to već bilo učinjeno sa sucima za prekršaje, koji su također bili dio upravne vlasti.

2.3. Uloga prekršajnog sustava u kaznenopravnom sustavu u širem smislu

U čl. 1. Prekršajnog zakona prekršaj je ovako definiran: „Prekršajem se povređuje javni poredak, društvena disciplina ili druge društvene vrijednosti koje nisu zaštićene Kaznenim zakonom i drugim zakonima u kojima su propisana kaznena djela“. Tako široka definicija prekršaja kao kažnjive radnje rezultira brojnošću prekršajno kažnjivih radnji i određuje ulogu, važnost i obujam participiranja prekršajnog sustava u kaznenopravnom sustavu u širem smislu. Za razliku od kaznenih djela, prekršaji nisu kodificirani i nalaze se u ogromnom broju zakona, ali i odluka jedinica lokalne i područne samouprave. Smatra se da su prekršaji propisani u više od 700 zakona. O brojnosti prekršaja i njihovih počinitelja najbolje svjedoče prikupljeni podaci iz narednih tablica,

²⁴ Narodne novine, br. 47/1995, 106/1996, 164/1998, 105/1999, 54/2000, 73/2000, 127/2000, 86/2001, 48/2004, 82/2004, 90/2005, 76/2007, 87/2009, 94/2009, 22/2012.

²⁵ O konceptu specijaliziranog Financijskog suda v. Josipović, Ivo, Neki organizacijski i postupovni aspekti reforme prekršajnog prava u svjetu mitova koji joj (ne) mogu biti temelj, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 6, br. 2/1999., str. 445-460, str. 456.

Tablica 1.

Broj godišnje procesuiranih svih vrsta počinitelja prekršajnih djela u razdoblju 1995.-2011.

Godina	Punoljetne fizičke osobe	Maloljetne fizičke osobe	Pravne osobe	Odgovorne osobe	UKUPNO
1995.	154.239	4.992	6.220	6.632	172.083
1996.	142.577	4.542	7.630	8.160	162.909
1997.	127.328	5.995	7.610	8.051	148.984
1998.	145.457	14.293	8.965	9.185	177.900
1999.	149.975	16.825	8.610	8569	183.979
2000.	167.013	15.294	12.350	12.456	207.113
2001.	176.966	14.087	13.121	13.224	217.398
2002.	250.394	13.226	21.279	22.270	307.169
2003.	249.973	11.050	19.527	20.003	300.553
2004.	256.267	11.766	19.035	19.308	306.376
2005.	274.706	11.323	17.634	17.920	321.583
2006.	304.049	10.961	20.563	21.094	356.667
2007.	284.545	11.201	19.599	20.172	335.517
2008.	277.631	10.684	24.212	24.562	337.089
2009.	283.168	10.200	25.754	26.796	345.918
2010.	254.875	8.120	24.742	25.164	312.901
2011.	229.423	6.007	24.581	24.551	284.562
UKUPNO	2.665.031	104.538	216.926	221.840	

Izvor: Državni zavod za statistiku, SI-1480 Počinitelji prekršaja

Tablica 2.

Usporedni prikaz broja maloljetnih i punoljetnih procesuiranih počinitelja prekršaja i kaznenih djela iz područja nasilja u obitelji i izrečene sankcije na uzorku iz 2011.

	Punoljetni	Maloljetni	UKUPNO	Kazna zatvora	Od toga uvjetno	Bezuvjetni maloljetnički zatvor
Prekršaj	14.283	25	14.308	6.645	4.886	11
Kazneno djelo	428	345	773	425	334	/
UKUPNO	14.711	370	15.081	7.070	5.220	11

Izvor: Državni zavod za statistiku, SI-1480 Počinitelji prekršaja u 2011., SI-1478 Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2011., SI-1479 Maloljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2011.

Tablica 3.

Usporedni prikaz broja punoljetnih procesuiranih počinitelja prekršaja i kaznenog djela iz područja sigurnosti prometa na cestama za vrijeme izvršavanja zaštitne odnosno sigurnosne mjere na uzorku iz 2011.

	Punoljetni	Kazna zatvora	Od toga uvjetno
Prekršaj	1.173	178	127
Kazneno djelo	2.089	2.078	1.845
UKUPNO	3.262	2.256	1.972

Izvor: Državni zavod za statistiku, SI-1480 Počinitelji prekršaja u 2011., SI-1478 Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2011.

Podaci iz tablica 1, 2 i 3 jasno upućuju na to da je prekršajnopравни sustav unutar pravosudnog sustava taj koji prije svih dolazi u doticaj s počiniteljima kažnjivih radnji i provodi njihovo sankcioniranje. Zbog toga je iznimno važno dobro funkcioniranje prekršajnopravnog sustava da odgovarajuće i učinkovito sankcionira počinitelje prekršajnih kažnjivih radnji te ih svojom učinkovitošću odvraća od daljnjeg kriminalnog ponašanja, a svojim pojednostavljenim postupnim pravilima uvijek može brže reagirati na te kažnjive radnje. Zato je važna svaka (materijalna, kadrovska i organizacijska) potpora prekršajnopravnom sustavu i njegovo stalno normativno unapređenje. Pri tome treba naznačiti da

je prekršajnopравни sustav proračunski za državu najmanje opterećujući. Naime u strukturi sankcija u prekršajnopravnom sustavu novčana kazna izriče se u više od 80% slučajeva. Stoga je zanimljiv podatak iz naredne tablice 4 o tome koliko prekršajnopравни sustav opterećuje državni proračun, a koliko istodobno pridonosi u proračun izvršavanjem izrečenih novčanih kazni.

Tablica 4.

Proračunski izdaci na razini godine za cjelokupan prekršajnopравни sustav i iznos naplaćenih pravomoćno izrečenih novčanih kazna kao prihod državnog proračuna za razdoblje 1999.-2011.

Godina	Godišnji proračun prekršajnih sudova	Iznos naplate u kunama	Postotak izvršenja (%)
1999.	95.325.000	79.632.912,49	86,65
2000.	139.038.643	113.693.511,18	91,42
2001.	-	117.965.945,03	91,56
2002.	134.769.501	114.811.831,99	93,87
2003.	152.551.150	100.874.449,95	94,89
2004.	175.755.000	101.970.302,58	95,83
2005.	177.341.751	119.060.808,57	93,98
2006.	186.829.100	137.244.819,63	82,30
2007.	207.539.950	144.657.221,64	79,29
2008.	223.322.700	145.841.302,58	82,96
2009.	234.091.012	131.736.014,90	88,42
2010.	226.072.609	140.200.410,52	31,75
2011.	222.573.000	172.058.828,33	30,05

Izvor: Narodne novine broj: 167/1998, 116/2001, 154/2002, 31/2004, 171/2004, 148/2005, 137/2006, 28/2008, 149/2008, 151/2009, 140/2010, <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2000> - Pozicije plana proračuna, <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2001> - Pozicije plana proračuna

Zanimljiv je podatak da je u 2011. za funkcioniranje cjelokupnog prekršajnopavnog sustava proračunski izdatak iznosio 222.573,000 kn, a u istoj je godini u proračun naplaćeno pravomoćno izrečenih novčanih kazna 172.058.828,33 kn, pri čemu je bitno naznačiti da je taj iznos naplaćen samo na temelju 30,05% naplaćenih novčanih kazna. To jasno upućuje na to da je potrebna svakojaka potpora sustavu da bi bio učinkovitiji i u postupku naplate pravomoćno izrečenih novčanih kazna i da to proračunski državu ne bi opteretilo.

3. RAZLOZI DONOŠENJA I REZULTATI PRIMJENE PREKRŠAJNOG ZAKONA

3.1. Razlozi donošenja Prekršajnog zakona

Nakon integracije prekršajnih sudova u pravosudni sustav, daljnji snažan doprinos razvitku aktualnog prekršajnog prava svakako je donošenje Zakona o prekršajima (dalje ZOP/02),²⁶ sa svim njegovim daljnjim izmjenama i dopunama. Tim zakonom cjelovitije je uređeno materijalno prekršajno pravo i gotovo je u cjelini uređen prekršajni postupak, s minimalnim pozivanjem na odgovarajuću primjenu kaznenog postupka u prekršajnom postupku. Također, došlo je do daljnjeg usklađivanja prekršajnog prava s Ustavom RH i s odgovarajućim međunarodnim dokumentima, prije svega s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a posebice s njezinim čl. 6. o pravu na pravično suđenje. Sve je to pridonijelo osnaživanju prekršajnog prava kao samostalne grane prava u okviru kaznenog prava u širem smislu. Uz to je ZOP/02 dokinuo, uistinu nepotrebnu, podjelu na prekršaje i privredne prijestupe. Naime, prekršaj je predviđen kao kažnjiva radnja blažeg oblika u odnosu prema kaznenom djelu i doista nema mjesta daljnjoj podjeli kažnjivih radnji unutar samog prekršaja.

Međutim, primjena ZOP/02 u praksi je pokazala i njegove loše strane. Naime, donoseći ga, zakonodavac je pretjerano normirao prekršajni postupak, približavajući ga kaznenom postupku. S obzirom na to, u praksi se često čula opravdana kritika da je prekršajni postupak zapravo kazneni postupak „u malom“, zanemarujući pritom načelo razmjernosti. U tom smislu je ZOP/02 neka postupovna prava okrivljenika (npr. pravo na branitelja) podigao gotovo na razinu kaznenog postupka. Naravno da je posljedica toga bila bitno usporavanje prekršajnog postupka i njegova neučinkovitost, a i generiranje velikog broja prekršajnih predmeta koji su padali u zastaru. Time je potpuno obezvrijeđeno jedno od bitnih načela prekršajnog postupka, a to je njegova ekonomičnost i učinkovitost. Tablica 5 pokazuje da u razdoblju primjene ZOP/02, tj. u razdoblju od 2002. do 2007. godine postoji trend porasta priljeva prekršajnih predmeta pred prekršajnim sudovima. Tablica 6 pokazuje da u istom razdoblju postoji i trend porasta priljeva prekršajnih predmeta i pred Visokim prekršajnim sudom RH. Na kraju tog razdoblja broj predmeta pred Visokim prekršajnim sudom gotovo se udvostručio.²⁷

²⁶ Narodne novine, br. 88/2002.

²⁷ Za glavna obilježja ZOP/02 v. Josipović, Ivo, Zakon o prekršajima, Zagreb 2002., str. 20 i dalje. Predviđanja o problemima koje će ZOP generirati - v. str. 25.

Tablica 5.

Priljev predmeta na prekršajnim sudovima u razdoblju 1999.-2007.

Godina	Zaprimljeno novih predmeta	Povećanje (%)
1999.	373.250	
2000.	368.752	-1,21
2001.	382.717	+3,79
2002.	386.782	+1,06
2003.	389.862	+0,80
2004.	392.942	+0,79
2005.	444.236	+13,05
2006.	419.258	-5,62
2007.	423.098	+0,92

Izvor podataka: godišnja izvješća Visokog prekršajnog suda RH o radu prekršajnih sudova u razdoblju 1999.-2007.

Tablica 6.

Priljev predmeta na Visoki prekršajni sud RH u razdoblju 1998.-2007.

Godina	Zaprimljeno novih predmeta	Povećanje (%)
1998.	14.097	
1999.	20.054	42,26%
2000.	26.602	32,66%
2001.	31.373	17,93%
2002.	32.618	3,9%
2003.	34.491	5,74%
2004.	39.002	13,08%
2005.	55.921	30,25%
2006.	64.156	12,84%
2007.	70.097	8,5%

Izvor podataka: godišnja izvješća Visokog prekršajnog suda RH o radu toga suda u razdoblju 1998.-2007.

Osim što je struktura postupka ZOP/02 pridonijela povećanju priljeva predmeta pred prekršajnim sudovima, došlo je i do usporavanja rješavanja predmeta i produljenja trajanja postupaka, što pokazuju tablice 7 i 8.

Tablica 7.

Stanje neriješenih predmeta pred prekršajnim sudovima
na kraju promatranih godina

Godina	Broj neriješenih predmeta na kraju izvještajne godine
2003.	203.397
2004.	235.693
2005.	245.411
2006.	285.527
2007.	263.330
2008.	260.041
2009.	226.970
2010.	182.375
2011.	167.299

Izvor: godišnja izvješća Visokog prekršajnog suda RH o radu prekršajnih sudova za razdoblje 2003.-2011.

Tablica 7 pokazuje da je u razdoblju primjene ZOP/02 broj neriješenih spisa rastao. To se bitno mijenja nabolje 2009., kada je u većoj mjeri počela primjena postupka propisanog PZ-om.

Tablica 8.

Duljina trajanja prekršajnog postupka kod prekršajnih sudova

Godina	Trajanje prekršajnog postupka			
	do 3 mj.	3 - 6 mj.	6 - 12 mj.	preko jedne godine
2003.	131.774	70.295	77.680	77.817
2004.	121.594	72.997	79.388	87.606
2005.	143.154	75.883	87.238	97.845
2006.	137.897	73.933	93.892	128.734
2007.	143.997	74.006	87.358	121.026
2008.	110.457	61.349	75.402	110.157
2009.	129.921	57.125	59.044	113.453
2010.	148.200	54.418	54.832	58.699
2011.	156.640	47.948	40.356	47.182

Izvor: godišnja izvješća Visokog prekršajnog suda RH o radu prekršajnih sudova za razdoblje 2003.-2011.

Tablica 8 pokazuje da u vremenu primjene ZOP/02 duljina trajanja postupka u svim promatranim vremenskim okvirima raste, a nakon što se u znatnijoj mjeri počinje primjenjivati postupak prema Prekršajnom zakonu, bitno se skraćuje trajanje postupka iznad jedne godine i sve češće postupci traju do tri mjeseca. Sve to jasno pokazuje od kolike je važnosti struktura prekršajnog postupka za učinkovitost prekršajnog sustava.

3.2. Novine u Prekršajnom zakonu

Aktualno prekršajno pravo i prekršajno sudovanje cjelovito je uređeno Prekršajnim zakonom (u nastavku PZ).²⁸ Osim što je taj zakon otklonio mnoge normativne, nomotehničke, konceptijske i druge pogreške prethodnog ZOP/02, donio je niz novosti od kojih se u nastavku navode samo najvažnije.

Materijalne prekršajne odredbe (čl. 1. - 81.) potpuno su usklađene s osnovnim institutima kaznenog prava tamo gdje je to nužno, zadržavajući pritom određene specifičnosti primjerene prekršajnom pravu. Materijalno prekršajno pravo jasno je podijeljeno između Prekršajnog zakona i propisa o prekršajima (zakoni i odluke jedinica lokalne i područne/regionalne samoupra-

²⁸ Narodne novine, br. 107/2007.

ve) kojima se propisuju prekršaji. Pritom propisi o prekršaju propisuju samo zakonske opise (radnje) prekršaja, kazne za prekršaje (uz posebni minimum i maksimum unutar općih okvira kazni propisanih Prekršajnim zakonom) i samo iznimno zaštitne mjere (čl. 5. PZ), dok je ostalo materijalno prekršajno pravo sadržano u Prekršajnom zakonu. Člankom 257. st. 1. Prekršajnog zakona zakonodavac je konačno i normativno afirmirao Prekršajni zakon kao temeljni zakon prekršajnog prava tako da svi ostali propisi koji sadržavaju odredbe materijalnog prekršajnog prava ili postupovne odredbe moraju biti u suglasju s njime. Ako nisu u suglasju, izravno se primjenjuje Prekršajni zakon. Uz to, prvi put u prekršajnom su pravu uređene granice ublažavanja kazne (čl. 37. PZ), uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom (čl. 47. PZ), rehabilitacija (čl. 77. PZ), prekršajna evidencija (čl. 78. PZ) i pravna posljedica osude i njezina primjena (čl. 79. - 81. PZ), a iz sustava sankcija uklonjena je globa kao kazna, relikv prošlosti kojemu nema mjesta u suvremeno uređenom prekršajnom pravu.

Prekršajni je postupak (čl. 82. do 258. PZ) doživio najveće promjene. Zakon je u postupovnom smislu razvrstao prekršaje po važnosti u tri razine:

a) u prvu razinu (kao najlakši prekršaji) svrstani su prekršaji propisani odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i prekršaji propisani Zakonom za koje je kao kazna propisana samo novčana kazna do 2.000,00 kuna za fizičku osobu, do 5.000,00 kuna za počinitelja prekršaja fizičku osobu obrtnika i osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost, do 10.000,00 kuna za pravnu osobu i do 5.000,00 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi. Za te prekršaje ovlaštenu tužitelji dužni su obvezno izdati prekršajni nalog, a ako okrivljenik protiv naloga podnese prigovor, o prigovoru odlučuje prekršajni sud i njegova je odluka pravomoćna, bez prava na žalbu (čl. 239. st. 1. t. 1. i 2. i čl. 244. PZ);

b) u drugu razinu po težini svrstani su oni prekršaji za koje je predviđena jednostavnija forma postupka - žurni postupak. Žurni postupak vodi se za prekršaje za koje je kao jedina kazna propisana novčana kazna do 10.000,00 kuna za fizičku osobu, novčana kazna do 30.000,00 kuna za pravnu osobu i do 10.000,00 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi. Uz to, žurni se postupak vodi i protiv maloljetnog počinitelja prekršaja, uhićenika, okrivljenika kojem je određeno zadržavanje, okrivljenika koji nema stalno prebivalište ili boravak u Republici Hrvatskoj te po prigovoru protiv obveznog prekršajnog naloga, ako je riječ o poricanju prekršaja (glava XXVIII.);

c) u trećoj razini su svi teži prekršaji za koje se provodi postupak glavne rasprave (čl. 165. do 178. PZ).

Uz to, u Zakonu su jasno definirane obveze tijela postupka i prava okrivljenika i drugih sudionika u postupku te je izvršena redistribucija poslova i nadležnosti svih tijela koja sudjeluju u postupku. Ovlaštenu tužitelji dobili su veće ovlasti, a time i obveze u postupku procesuiranja počinitelja prekršaja.

Oni mogu i prije pokretanja postupka privremeno do osam dana odrediti mjere opreza protiv okrivljenika (čl. 130. st. 6. PZ) te mogu i prije pokretanja postupka ispitati osumnjičenika i svjedoke (čl. 158. st. 5. i 6. PZ) čiji se iskazi zatim mogu koristiti kao dokazi u budućem postupku. Uz to, dobili su i široke ovlasti sankcioniranja počinitelja prekršaja izdavanjem prekršajnog naloga (čl. 229. st. 1. t. 3. i 233. PZ), a u slučaju iz čl. 239. PZ obvezni su počinitelje prekršaja i sankcionirati izdavanjem prekršajnog naloga.

Nadalje, propisana je dužnost tijela postupka utvrditi sve važne činjenice za zakonito presuđenje (čl. 88. PZ), obveza poučiti okrivljenika o njegovim pravima (čl. 91. i 171. PZ), jasno su definirani nezakoniti dokazi u postupku (čl. 90. PZ), jasno deklarirano okrivljenikovo pravo na branitelja tijekom cijelog postupka, pa i prije pokretanja postupka, i slučajevi kad ga je sud dužan na to pravo upozoriti i omogućiti mu angažiranje branitelja (čl. 172. i 158. st. 6. PZ), a izvan toga je okrivljenik taj koji se brine o aktivnom sudjelovanju svoga branitelja u postupku (čime se sprječava opstrukcija postupka), u postupku provođenja rasprave obveza je tijela postupka pružiti mogućnost okrivljeniku konfrontaciju s dokazima protiv njega (čl. 167. PZ). Propisana je i mogućnost naplate novčane kazne uz potvrdu počinitelju prekršaja na mjestu počinjenja prekršaja ili usmenog odnosno pisanog upozorenja (čl. 254. PZ), a prekršajni sudovi u postupcima po prigovoru protiv obveznog prekršajnog naloga (s provođenjem postupka ili bez postupka) prvi put pravomoćno odlučuju o krivnji počinitelja prekršaja (čl. 239. do 244. PZ).

Prekršajni je zakon, rukovodeći se načelom razmjernosti, postupak iznimno pojednostavnio, ali pritom ne ugrožavajući temeljna prava stranaka u postupku. Postupak je u najvećoj mogućoj mjeri autonomno uređen bez pretjerane odgovarajuće primjene odredbi kaznenog postupka u prekršajnom postupku. U žalbenom postupku i sustavu pravnih lijekova bitne su novosti da Visoki prekršajni sud RH kao žalbeni sud ne pazi po službenoj dužnosti ni na apsolutno bitne povrede postupka (čl. 202. st. 1. PZ). Nema više zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude kao izvanrednog pravnog lijeka. To je logična posljedica ustroja prekršajnog sustava, u kojem je Visoki prekršajni sud isključivo žalbeni sud u odnosu prema svim prvostupanjskim prekršajnim tijelima, pa se time izbjegava da preispituje i svoju odluku o prekršaju. Uvođenjem novčanog cenzusa bitno je reducirana mogućnost podnošenja zahtjeva za izvanredno ublažavanje kazne (čl. 217. st. 1. PZ), čime se izbjegava ponovno odlučivanje Visokog prekršajnog suda RH o kazni i u beznačajnim slučajevima. Sve naznačene i druge novosti u funkciji su ostvarenja temeljnog načela prekršajnog postupka: brzog i ekonomičnog postupka (čl. 89. PZ). U skladu s tim, propisano je i da je tijelo postupka, ako sudionici u postupku zloporabom svojih postupovnih prava opstruiraju i odugovlače postupak, ovlašteno uskratiti im poduzimanje postupovne radnje

(čl. 89. st. 2. PZ). Glavni cilj novog Prekršajnog zakona bio je podizanje efikasnosti prekršajnog sustava.²⁹

3.3. Rezultati primjene Prekršajnog zakona

Positivan učinak svih naznačenih i drugih promjena u strukturi prekršajnog postupka donošenjem PZ razvidan je iz tablica 9 i 10.

Tablica 9.

Priljev predmeta na prekršajnim sudovima u razdoblju 2008.-2010.

Godina	Zaprimljeno novih predmeta	Smanjenje 2007.-2010. (%)
2008.	324.294	
2009.	314.948	
2010.	301.073	-28,84

Izvor podataka: godišnja izvješća Visokog prekršajnog suda RH o radu prekršajnih sudova u razdoblju 2008.-2010.

Kada se usporedi priljev predmeta pred prekršajnim sudovima iz 2007., što je bila zadnja godina primjene ZOP/02 (tablica 5), i priljev predmeta kod prekršajnih sudova u razdoblju 2008.-2010., razvidno je da se bitno promijenio trend: dolazi do bitnog pada priljeva predmeta tako da je u samo tri godine primjene PZ, na kraju 2010., priljev smanjen gotovo za trećinu predmeta. Još je bolje stanje priljeva predmeta kod Visokog prekršajnog suda RH. Kada se usporedi kraj 2007. (tablica 9) i kraj 2010. (tablica 10), smanjenje priljeva predmeta gotovo je 50%.

²⁹ Josipović, Ivo, Novi Prekršajni zakon: konačno reformski iskorak, str. 9, u: Josipović, Ivo; Rašo, Marko, Prekršajni zakon, Zagreb, 2008. (dalje: Josipović (2008)). O najvažnijim novinama v. str. 15-32.

Tablica 10.

Priljev predmeta na VPSRH u razdoblju 2008.-2010.

Godina	Zaprimljeno novih predmeta	Smanjenje 2007.-2010. (%)
2008.	52.608	
2009.	40.280	
2010	37.732	-46,17

Izvor: godišnja izvješća VPSRH o radu Suda za razdoblje 2008.-2010.

Od navedenih podataka donekle odudaraju podaci za 2011. godinu koji pokazuju da je broj zaprimljenih predmeta prekršajnih sudova povećan 2,6%, a broj riješenih predmeta smanjen 7,5%, što je rezultiralo povećanjem broja neriješenih predmeta 10%. Također, na Visokom prekršajnom sudu RH broj predmeta povećan je 6,26%, broj riješenih predmeta smanjen je 28,3%, što je rezultiralo povećanjem broja neriješenih predmeta 22,31%.³⁰

Tablica 11.

Statistički pregled rada prekršajnih sudova u razdoblju 2009.-2011.

Vrsta predmeta	Godina	Primljeno	Riješeno	Neriješeno 31.12.
Predmeti u prekršajnom postupku I. stupnja	2009.	314.850	359.511	182.385
	2010.	301.014	316.148	167.251
	2011.	308.725	292.461	183.515
Predmeti u prekršajnom postupku II. stupnja	2009.	40.280	69.443	50.932
	2010.	37.732	41.146	47.518
	2011.	40.094	29.494	58.118
U K U P N O	2009.	355.130	428.954	233.317
	2010.	338.746	357.294	214.769
	2011.	348.819	321.955	241.633

Izvor: Statistički pregled o radu sudova za 2011. godinu, Ministarstvo pravosuđa RH, travanj 2012., str. 55.

³⁰ Statistički pregled o radu sudova za 2011. godinu, Ministarstvo pravosuđa RH, travanj 2012., str. 55, dostupno na: www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=3242 (na dan: 20.11.2012.).

S obzirom na to da je u 2011. godini promijenjen trend konstantnog smanjenja broja predmeta i na prekršajnim sudovima i na Visokom prekršajnom sudu, može se izvesti zaključak da se broj predmeta ustalio i da neće dalje padati. Zato su potrebni daljnji naponi kako bi se nastavio pozitivan trend rasterećenja prekršajnog pravnog sustava i ubrzanja prekršajnih postupaka.

Kada se govori o rezultatima primjene Prekršajnog zakona, treba se osvrnuti i na rješenje Ustavnog suda RH U-I-4433/07 od 19. lipnja 2009. o neprihvatanju prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Prekršajnog zakona.³¹ Naime, osporen je postupak njegova donošenja, jer nije donesen kao organski zakon, te su podneseni prijedlozi za ocjenu suglasnosti 46 njegovih članka. Ustavni sud RH nije prihvatio nijedan od prijedloga za ocjenu suglasnosti te je time Prekršajni zakon izdržao apstraktnu kontrolu ustavnosti.

U pogledu obveznog prekršajnog naloga, koji se smatrao najdalekosežnijim novošću u Prekršajnom zakonu,³² Ustavni sud je utvrdio da je u skladu s mjerodavnim odredbama Ustava i EKLJP. Naime, smatrao je da se čl. 29. Ustava ne može tumačiti kao obveza da sud odlučuje u svim stupnjevima postupka, već da je ključno da se osigura kontrola akata putem neovisnog i nepristranog suda pune jurisdikcije. Pritom je istaknuo i konsenzualnu narav obveznog prekršajnog naloga, koja omogućuje okrivljeniku da podigne odlučivanje o sporu na sudsku razinu, te načelo razmjernosti i ekonomičnosti. U pogledu nemogućnosti žalbe na rješenje o odbacivanju prigovora, istaknuo je da je postupak pred sudom povodom prigovora „drugo pravno sredstvo“, zbog čega nije i protiv njega potrebno osigurati žalbu. Sud je istaknuo slučajeve iz prakse ESLJP, prema kojoj, u kaznenim stvarima, upravna tijela mogu u prethodnom postupku izreći sankcije ako se one mogu pobijati u sporu pune jurisdikcije pred sudbenim tijelom, koji ispunjava sve postupovne kvalitete sudbenog postupka, kao što su neovisnost i nepristranost te javnost rasprave. Sud je utvrdio da prekršajni sud nastupa kao sud pune jurisdikcije jer odlučuje o odgovornosti za kažnjivo djelo, kontrolira prvostupanjsku odluku upravnog tijela (prekršajni nalog) i u odnosu na pravo i u odnosu na činjenice, a okrivljenik ima sva prava iz čl. 29. st. 3. Ustava i čl. 6 EKLJP. Nadalje, obvezni prekršajni nalog izdaje se za prekršaje manjeg značenja, za koje se izriču kazne u nerazmjeru s troškovima redovnog prekršajnog postupka, te su stoga predviđeni jednostavniji oblici postupka koji su u razmjeru s težinom djela i zaprijećenom kaznom, a predviđena je i obnova postupka u korist osuđenika. Sud je smatrao da je to u skladu i s čl. 2. Protokola br. 7 uz EKLJP, koji predviđa iznimke za lakša kaznena djela (točka 6. 12.).

³¹ Narodne novine, br. 77/2009.

³² Josipović (2008),. bilj. 29, str. 26.

4. PRIORITETI *DE LEGE FERENDA*

Nakon gotovo pet godina primjene Prekršajnog zakona vidljivi su i rezultati te primjene. Rezultati pokazuju da se smanjio broj prekršajnih predmeta pred sudovima i da se postupak ubrzao, a pritom novim rješenjima nije povrijeđeno načelo pravičnog postupka. Takva ocjena temelji se na statističkim podacima o priljevu prekršajnih predmeta od 1999. do 2011. godine i rješenju Ustavnog suda RH iz 2009. godine, kojim je potvrdio sukladnost Prekršajnog zakona s Ustavom i EKLJP. Na temelju iznesenih učinaka primjene Prekršajnog zakona u navedenom razdoblju i trenutačnog stanja prekršajnih predmeta, iz čega se vidi da je došlo do stabiliziranja broja predmeta u prekršajnom sudovanju s blagim variranjem, zaključiti je da je PZ dosegnuo svoj limit i da treba tražiti nova rješenja kako bi se postignuti učinak održao i u budućnosti ponovo nastavio pozitivan trend. S obzirom na to da je prekršajnopравни sustav i dalje preopterećen, nužno je i dalje tražiti rješenja koja bi dovela do njegove veće učinkovitosti, ne narušavajući pritom načelo pravičnog postupka. Nova rješenja treba tražiti u reformiranju legislative, ali potporu sustavu svakako treba dati i kadrovskim jačanjem Visokog prekršajnog suda RH kada to bude moguće. S obzirom na to da statistički podaci pokazuju da se u 2011. godini povećao priljev predmeta, da je broj riješenih predmeta smanjen 28%, a broj neriješenih povećan 22%, trebalo bi razmisliti o mogućnosti da se taj sud rastereti dijela poslova iz svoje nadležnosti te da se odlučivanje o jednostavnijim pravnim pitanjima prebaci na prekršajne sudove. Ovlašt koja bi mogla biti tako prebačena je odlučivanje o prigovorima protiv prekršajnih naloga podnesenima zbog izrečene odnosno primijenjene prekršajnopravne sankcije, oduzete imovinske koristi ili određenih troškova u povodu izdavanja prekršajnog naloga (čl. 237. st. 1. t. 2. PZ).

Uz to, u međuvremenu su doneseni novi Zakon o kaznenom postupku 2008. godine i novi Kazneni zakon 2011. godine. S obzirom na već izložene veze između prekršajnog i kaznenog prava, nužno je usklađivanje Prekršajnog zakona s ta dva propisa.

Ovdje treba još jednom spomenuti i potrebu rješavanja odnosa između kaznenih djela i prekršaja te njihova preklapanja, što se u praksi očituje kao povreda zabrane *ne bis in idem* iz čl. 4. Protokola br. 7 uz EKLJP, a i razmatranja konzistentnosti sadašnjeg sustava prekršajnopravno sudovanja, u kojem prekršajne postupke u prvom stupnju vode i prekršajni sudovi i upravna tijela. Uz poduzete korake usmjerene sprječavanju dvostrukog suđenja ili kažnjavanja u istoj stvari, kao u predmetu *Maresti protiv Hrvatske*, sljedeći korak moglo bi biti i izmjena sadašnjeg članka 10. Prekršajnog zakona tako da se propiše da se prekršajni postupak ne može pokrenuti ili nastaviti ako je protiv počinitelja započeo kazneni postupak za kazneno djelo koje obuhvaća i obilježja prekršaja, a ne tek ako je donesena pravomoćna osuđujuća presuda,

kako je propisano sadašnjim čl. 10. PZ-a. Kako je po svojoj strukturi prekršajni postupak brži, u pravilu će biti okončan prije kaznenog postupka. Tako done-sena presuda prekršajnog suda u nekim će slučajevima spriječiti donošenje presude u kaznenom postupku za teže kažnjivo djelo koje obuhvaća i obilježja prekršaja, što može dovesti do neprihvatljivih rezultata.

U nastavku će posebno biti razmotrena sljedeća pitanja: a) usklađivanje s Kaznenim zakonom i Zakonom o kaznenom postupku; b) snažnije uključivanje tužitelja u tijek postupka, uvođenje postupanja po načelu svrhovitosti u prekršajni postupak te odlučivanja na temelju sporazuma stranaka; c) reforma sustava izvršenja novčanih kazni; d) reforma posebnog dijela prekršajnog prava.

4.1. Usklađivanje s Kaznenim zakonom i Zakonom o kaznenom postupku

U novom Kaznenom zakonu (NN 125/2011), koji stupa na snagu 1. siječnja 2013., došlo je do promjena u njegovu općem dijelu, a neki instituti kaznenog prava bitno su izmijenjeni. Primjerice, ukinuto je razlikovanje između relativne i apsolutne zastare kaznenog progona (čl. 81. KZ) te je propisano da zastara izvršenja ne teče za vrijeme izvršenja kazne zatvora (čl. 84. st. 3. KZ). S obzirom na to da je prekršajno pravo do sada, uz određene iznimke zbog osobitosti prekršajnog prava,³³ pratilo način uređenja općeg dijela Kaznenog zakona, potrebno je izmijeniti odredbe općeg dijela Prekršajnog zakona kako bi se uskladile. Pritom treba voditi računa o prirodi prekršajnog prava koja nekad zahtijeva drukčija rješenja od onih u kaznenom pravu.

Kao primjere odredbi koje će trebati uskladiti s Kaznenim zakonom mogu se navesti odredbe o obveznoj primjeni blažeg propisa (čl. 3. PZ) i o zastari (čl. 13. PZ). S druge strane, kao primjer odredbe iz KZ-a koja nije prikladna za prekršajno pravo može se navesti odredba o posebnim obvezama uz zaštitni nadzor (čl. 48. PZ). Naime, zbog duljine maksimalno moguće kazne zatvora u prekršajnom sudovanju od tri mjeseca neracionalno je za to angažirati sustav probacije, ali se posebne obveze mogu vezati uz uvjetnu osudu, kao dodatne obveze uz nju, i na taj način racionalnije postići isti učinak.

Novi Zakon o kaznenom postupku iz 2008. godine donio je velike promjene u uređenju kaznenog postupka.³⁴ Kao primjeri mogu se navesti: uvođenje

³³ Npr. način kažnjavanja za namjeru i nehaj u kaznenom i prekršajnom pravu: u kaznenom pravu pravilo je da se kažnjava za namjeru, a za nehaj se kažnjava samo ako je zakonom propisano kažnjavanje i za taj oblik krivnje (čl. 39. KZ), dok se u prekršajnom pravu u pravilu kažnjava za postupanje iz nehaja, a za namjeru se kažnjava kad je propisom o prekršaju propisana prekršajna odgovornost za taj oblik krivnje (čl. 25. PZ).

³⁴ Narodne novine, br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011.

ispitivanja ispravnosti i osnovanosti svake optužnice u postupka pred optužnim vijećem (čl. 344.-367. ZKP), jačanje stranačke inicijative u izvođenju dokaza (čl. 419. ZKP) i pravila o unakrsnom ispitivanju (čl. 420 ZKP). S obzirom na promjenu strukture kaznenog postupka i načelo razmjernosti, koje dopušta jednostavnije uređenje prekršajnog postupka, trebalo bi ukinuti supsidijarnu primjenu odredaba Zakona o kaznenom postupku u slučaju kada Prekršajni zakon ne sadržava odredbe o pojedinim pitanjima postupka, pri čemu se one primjenjuju na odgovarajući način kada je to primjereno svrsi prekršajnog postupka (čl. 82. st. 3. PZ) te prekršajni postupak autonomno urediti.³⁵

4.2. Snažnije uključenje tužitelja u tijek postupka, uvođenje načela svrhovitosti i odlučivanja na temelju sporazuma stranaka

Mjere kojima bi se moglo postići smanjenje broja prekršajnih postupaka i njihovo ubrzanje jesu snažnije uključenje tužitelja u tijek postupka te uvođenje postupanja po načelu svrhovitosti (oportuniteta) u prekršajni postupak i odlučivanja na temelju sporazuma stranaka.

Snažnije uključivanje tužitelja u tijek postupka postiglo bi se propisivanjem njihove aktivnije uloge prije pokretanja postupka. Naime, tužitelja bi se trebalo obvezati da prije podizanja optužnog prijedloga stupi u kontakt s okrivljenikom i upozna ga s njegovima pravima i obvezama u prekršajnom postupku. Jedna od obveza s kojom bi ga upoznao jest i dužnost obavještavanja suda o svakoj promjeni adrese prebivališta ili boravišta odnosno sjedišta pravne osobe do pravomoćnog završetka postupka i završetka postupka izvršenja. U slučaju neobavještavanja o promjeni adrese, dostava bi se dalje vršila putem oglasne ploče suda. Kako bi se dokaz o uručenju obavijesti tražio od tužitelja zajedno s optužnim prijedlogom, na tužitelja bi se prebacila dužnost utvrđivanja točne adrese prebivališta ili boravišta (odnosno sjedišta) okrivljenika prije započinjanja prekršajnog postupka. Time bi se s jedne strane pojačala procesna disciplina, jer nakon primitka obavijesti okrivljenik više ne bi mogao izbjegavati primitak pismena i time opstruirati vođenje postupka, a s druge strane okrivljeniku bi se omogućilo da u najkraćem roku bude obaviješten potanko i na jeziku koji razumije o naravi i razlozima optužbe za kažnjivo djelo koja se diže protiv njega i o dokazima koji ga terete, kako to zahtijeva čl. 29. Ustava RH.

Takva uloga tužitelja omogućila bi i primjenu načela svrhovitosti u prekršajnom postupku. Naime, za razliku od kaznenog postupka koji poznaje

³⁵ O sličnostima i razlikama prekršajnog i kaznenog postupka te opravdanosti jednostavnijeg uređenja prekršajnog postupka v. Krapac, Davor, i suradnici, *Kazneno procesno pravo*. Prva knjiga: Institucije, Zagreb, 2010., str. 48 i 49.

postupanje po načelu svrhovitosti te je 2008. godine čak i proširio mogućnost njegove primjene na kaznena djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, u prekršajnom postupku takva mogućnost nije propisana. S obzirom na načelo razmjernosti, nejasno je zašto za lakša kažnjiva djela nije predviđena ta mogućnost, jer bi se njome izbjeglo vođenje postupka kada to nije opravdano. Ovdje se u prvom redu misli na institute bezuvjetnog i uvjetnog odustanka od kaznenog progona (čl. 521. i 522. ZKP), ali bi trebalo razmisliti o prikladnosti i drugih oblika postupanja po načelu svrhovitosti, kao što je bezuvjetni odustanak od kaznenog progona za kaznena djela s elementima nasilja između rođaka i drugih bliskih srodnika propisana u čl. 62. Zakona o državnom odvjetništvu.³⁶

Uzimajući u obzir velik broj ovlaštenih tužitelja u prekršajnom postupku, nepostojanje obveze tužitelja da postupa po načelu svrhovitosti te praksu nesudjelovanja tužitelja na glavnoj raspravi, postupanje po načelu svrhovitosti trebalo bi omogućiti i sudu (tijelu koje vodi postupak) u slučajevima kada utvrdi da postoje okolnosti koje opravdavaju takvo postupanje.

Jedan od načina na koji bi sud mogao nadzirati ovlaštene tužitelje i poticati ih da ne podnose optužne prijedloge u slučajevima u kojima je riječ o prekršajima koji neznatno ugrožavaju zaštićena pravna dobra jest i uvođenje instituta beznačajnog prekršaja. S obzirom na to da se prekršaji većinom čine nehajno i da su mnogi od njih formalna kažnjiva djela koja ne uključuju posljedice, uvođenje tog instituta i njegova primjena su opravdani.

Uz korištenje prekršajnih i obveznih prekršajnih naloga, koji se u prekršajnom pravu često koriste, i predložene odustanke od prekršajnog progona, trebalo bi razmisliti i o drugim oblicima konsenzualnog rješavanja prekršajnih predmeta. Nejasno je zašto je kod težih djela omogućeno donošenje presude na temelju sporazuma stranaka, dok za lakša djela, gdje bi po prirodi stvari postupanje trebalo biti fleksibilnije, to nije moguće. I nagodbama bi se naime moglo postići brže okončanje predmeta, bez štetnih posljedica po okrivljenika, te rasterećenje i prekršajnih sudova i Visokog prekršajnog suda RH zbog ograničenja žalbenih osnova u predmetima koji su okončani sporazumom.³⁷

Jedno od mogućih konsenzualnih rješenja u prekršajnom postupku moglo bi biti sadašnje rješenje iz čl. 535. st. 4. i 6. ZKP-a, prema kojemu okrivljenik u skraćenom kaznenom postupku može na raspravi dati potvrdno očitovanje o optužnici, a to mu osigurava da mu presudom neće biti izrečena kazna veća od one koju je tužitelj predložio. Ako bi se prihvatilo to rješenje, čl. 160. st. 2. t. 8. Prekršajnog zakona trebalo bi izmijeniti tako da se tužitelju propiše obveza predlaganja vrste, visine i trajanja sankcije u optužnom prijedlogu. Uz

³⁶ Narodne novine, br. 76/2009, 153/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 130/2011.

³⁷ O argumentima za i protiv stranačkih nagodbi u kaznenom postupku v. Krstulović, Antonija, Nagodbe stranaka u suvremenom kaznenom postupku, Zagreb, 2007., str. 205.-209.

to, moglo bi se razmotriti i donošenje presuda na temelju sporazuma stranaka, pri čemu bi se, po uzoru na staro rješenje iz čl. 190.a ZKP/97 o sporazumu o okončanju postupka, mogla ograničiti visina izrečene kazne do određenog dijela propisane kazne (npr. jedne trećine)³⁸ ili ne propisivati ograničenja.

Iako je iznesen niz mjera kojima se može postići veća učinkovitost prekršajnih postupaka, treba voditi računa o tome da se izmjenama pravila prekršajnog postupka može postići veća učinkovitost, ali da se svim navedenim izmjenama, uz ograničenja koja postavlja načelo pravičnog postupka, mogu postići slabiji rezultati nego reformom posebnog dijela prekršajnog prava (v. *infra*, 4.4.).³⁹

4.3. Reforma sustava izvršenja novčanih kazni

S obzirom na navedene podatke o učinkovitosti izvršenja novčanih kazni od oko 30% u zadnje dvije godine, odredbe o postupku njihova izvršenja potrebno je redefinirati kako bi se postigla veća učinkovitost.⁴⁰ To bi se moglo postići kroz dva aspekta: motiviranjem počinitelja prekršaja da plate novčane kazne i izmjenom sustava izvršenja novčanih kazni.

Motiviranje počinitelja prekršaja u prvom redu moglo bi se postići davanjem određenih „popusta“ pri plaćanju kazne. To se odnosi i na motiviranje počinitelja prekršaja da plati novčanu kaznu na licu mjesta, čime se smanjuje broj prekršajnih postupaka, i na motiviranje osuđenika na plaćanje novčane kazne u paricijskom roku koji mu je određen. Primjerice, može se propisati da se smatra da je kazna u cjelini plaćena ako osuđenik u paricijskom roku uplati dvije trećine izrečene novčane kazne.

Drugi aspekt je izmjena sustava izvršenja novčanih kazni. U tom pogledu prije svega treba iskoristiti mogućnosti koje daje Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima i neplaćenu novčanu kaznu naplatiti putem Financijske

³⁸ Narodne novine, br. 110/1997, 27/1998, 58/1999, 112/1999, 58/2002, 143/2002 i 115/2006.

³⁹ O smislenosti rješavanja funkcionalnih i sistemskih problema procesnim mehanizmima v. Getoš, Anna-Maria; Gulišija, Miranda, Analiza pravnih lijekova u prekršajnom postupku s naglaskom na institutu obaveznog prekršajnog naloga u svjetlu sudske prakse i komparativnih europskih rješenja, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, god. 18, br. 2/2011., str. 621-677, str. 674. Također, str. 630.

⁴⁰ O problemima s izvršenjem nenaplaćene novčane kazne v. Vujanović, Saša, Aktualna pitanja prekršajnog izvršnog prava, III. specijalističko savjetovanje. Primjena Prekršajnog zakona i ostalih propisa s područja prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj, Hrvatsko udruženje za kazneno pravo i praksu u suradnji s Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske i Akademijom pravnih znanosti Hrvatske, 2009., str. 19.-31., str. 22.-25.

agencije prema pravilima koje propisuje taj zakon,⁴¹ a podredno se, ako ne uspije naplata ni na taj način, koristiti Poreznom upravom radi pljenidbe na drugoj imovini (osobito u odnosu na osuđene pravne osobe).

Uz to, u praksi nije zamijećeno da su posebni zakoni iskoristili ovlast koju im daje čl. 152. st. 8. Prekršajnog zakona, a to je mogućnost uskrate izdavanja ili produljenja pojedinih vrsta dozvola, registracija ili potvrda iz službenih evidencija osuđenim osobama ako nisu uplatile pravomoćno izrečenu novčanu kaznu za određeni prekršaj. Kako posebni zakoni do sada nisu (iako je ta odredba na snazi od 1. siječnja 2008.) iskoristili tu ovlast, treba razmisliti da se izravno Prekršajnim zakonom propiše određeni katalog uskrata, a posebnim zakonima i dalje ostavi mogućnost da predvide i druge uskrate onima koji ne uplaćuju novčane kazne.

Radi pojačavanja učinka tih mjera treba razmisliti i o ustanovljivanju registra neplaćenih novčanih kazni pri odgovarajućem ministarstvu, u koji će sva tijela postupka dostavljati podatke o osuđenima koji nisu uplatili novčanu kaznu. Registar bi bio dostupan tijelima uprave koja bi se mogla koristiti njegovim podacima i uskraćivati dozvole, registracije ili njihova produljenja do uplate novčane kazne.

4.4. Reforma posebnog dijela prekršajnog prava

Pitanje posebnog dijela prekršajnog prava najveći je problem prekršajnopopravnog sustava i područje koje bi trebalo biti cilj njegove sljedeće reforme.⁴² Naime, iako se ne zna točan broj, postoji više od 700 zakona u kojima su propisani prekršaji.⁴³ Obilježja tako oblikovanog posebnog dijela prekršajnog prava jesu neujednačenost prekršaja, i nomotehnička i s obzirom na propisane kazne, te prenormiranost.⁴⁴ Reformom posebnog dijela trebalo bi postići nekoliko ciljeva: a) usklađivanje prekršaja s kaznenim djelima u pogledu opisa djela i propisanih sankcija, vodeći računa o njihovu razgraničenju, b) usklađivanje prekršaja unutar prekršajnopopravnog sustava, i u pogledu nomotehničkog uređenja i u pogledu propisanih sankcija s obzirom na težinu

⁴¹ Narodne novine, br. 91/2010 i 112/2012.

⁴² O temeljitom preuređenju kataloga prekršaja (i privrednih prijestupa) kao drugom dijelu reforme prekršajnog zakonodavstva i uputama za to v. Derenčinović, Davor, Posebno postupovno i prekršajno zakonodavstvo prije i poslije donošenja Zakona o prijestupima i prekršajima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 8., br. 1/2001, str. 89.-114., str. str. 112. i 113. (dalje Derenčinović (2001)).

⁴³ Tome treba pribrojiti i odluke jedinica lokalne i područne samouprave kojima su propisani prekršaji, koje neće biti predmet ovoga rada.

⁴⁴ O nomotehničkim nedostacima, nedorečenostima i proturječjima u zakonskim opisima prekršaja v. Derenčinović (2001), bilj, 42, str. 97.-100.

djela, c) rasterećenje prekršajnog sustava uklanjanjem prekršaja za koje je zaštitu moguće ostvariti na drugi način.⁴⁵

Nekoherentnosti sustava pridonose mnogobrojni razlozi. Prvi razlog koji se može navesti je različito vrijeme nastanka propisa koji sadržavaju prekršaje. Kao primjer može se navesti Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira koji je donesen 1977. godine, mijenjan 1989., 1990. i zadnji put 1994. godine.⁴⁶ S obzirom na razvoj kaznenog i prekršajnog prava u navedenom razdoblju, Zakon ne može biti usklađen s ostatkom posebnog dijela prekršajnog prava i današnjim pogledima na te prekršaje. Tome u dokaz može se navesti i da Zakon još uvijek propisuje kazne u njemačkim markama (DEM). Uz to, nekoherentnosti sustava pridonosi i način nastanka novih prekršaja, jer svako ministarstvo predlaže prekršaje i prekršajne sankcije za kršenje propisa iz svoje nadležnosti. Kako ne postoji tijelo koje bi nadziralo usklađenost cjelokupnog posebnog dijela prekršajnog prava, dolazi do nekoherentnosti cijelog sustava.

U pogledu usklađenja prekršaja s kaznenim djelima, prvi su koraci poduzeti već donošenjem Odluke o usklađivanju prekršajnog zakonodavstva Republike Hrvatske s Kaznenim zakonom (NN 79/12), o čemu je već bilo riječi. Također je rečeno i da se odluka može pozitivno ocijeniti, ali da će u određenim slučajevima preklapanja zakonskih opisa i dalje postojati. Kao primjer može se navesti kazneno djelo utaje poreza ili carine (čl. 256. KZ/2011), gdje se kazneno djelo od prekršaja razlikuje po tome što iznos za koji je došlo do smanjenja ili neutvrđenja porezne ili carinske obveze prelazi dvadeset tisuća kuna. U takvim će slučajevima poštovanje zabrane dvostrukog suđenja i dalje biti rješavano procesnim instrumentima.

Drugi cilj reforme trebalo bi biti usklađivanje prekršaja s obzirom na stvarnu težinu povreda pravnih dobara koja se njima štite. S obzirom na raznolikost područja u kojima su prekršaji propisani, upitna je mogućnost kodifikacije prekršajnog prava u jednom zakonu, kao što su kaznena djela u većem dijelu kodificirana u Kaznenom zakonu.⁴⁷ Međutim, i bez kodifikacije posebnog dijela, koherentnost sustava mogla bi se pokušati postići na razini Ureda za zakonodavstvo Vlade RH pri izradi prijedloga zakona. Ured za zakonodavstvo morao bi nadzirati usklađenost prekršaja i njihove opravdanosti u svakom pojedinom slučaju. Nadzor bi se mogao provoditi i na višoj razini, od strane Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora. Ciljevi koji bi se time nastojali

⁴⁵ O potrebi razgraničenja prekršaja i kaznenih djela, nužnosti redukcije ukupnog broja prijestupa i prekršaja i revizije i preinake svih postojećih prijestupa i prekršaja v. Horvatić, Željko, Temeljna polazišta za preuređenje hrvatskog postupovnog i prekršajnog prava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 6., br. 2/1999., str. 429-443, str. 442.

⁴⁶ Narodne novine, br. 41/1977, 55/1989, 5/1990, 30/1990, 47/1990, 29/1994.

⁴⁷ Kodifikacija nije potpuna, jer postoji i posebno kazneno zakonodavstvo koje sadržava kaznena djela.

postići jesu veća selektivnost u njihovu propisivanju, njihova nomotehnička usklađenost i usklađenost s obzirom na propisane sankcije. Naime, za neke prekršaje propisane su očito previsoke kazne. Pritom bi trebalo voditi računa i o stvarnim mogućnostima prekršajnog sustava, a bilo bi dobro i kad bi bile izrađene smjernice za propisivanje prekršaja. Na temelju primjera upravnog kaznenog postupka i mjera propisanih u Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja, navedena tijela trebala bi paziti i na to da donošenjem zakona ne dolazi do narušavanja cjelokupnog sustava kaznenog prava u širem smislu.

Uz to, problem je i prenormiranost prekršajima. Naime, kao što načelo supsidijarnosti kaznenog prava zabranjuje da neko ponašanje bude predviđeno kao kazneno djelo ako se zaštita pravnog dobra može postići blažim sredstvom od kaznenopravne sankcije,⁴⁸ tako se određena pravna dobra ne bi trebala štiti prekršajima ako se njihova zaštita može postići drugim pravnim sredstvima ili ako su posljedice njihove povrede neznatne. Čini se da se u mnogim slučajevima to zanemaruje, pri čemu se ne vodi računa o kapacitetima prekršajnog sustava. Daljnja posljedica je njegova nefunkcionalnost, odnosno neučinkovitost u procesuiranju prekršaja, sa svim negativnim posljedicama koje to ima ne samo za prekršajni sustav već i za pravosuđe u cjelini. S obzirom na to, da bi se ostvario funkcionalan sustav, reformom posebnog dijela trebalo bi dekriminalizirati određeni broj najlakših prekršaja. Restriktivnijem propisivanju prekršaja trebala bi pomoći i izmjena definicije prekršaja iz članka 1. Prekršajnog zakona, tako da se uvjetuje propisivanje prekršaja samo ako nije moguće postići zaštitu drugim mjerama. Jedan od primjera su različiti prekršaji koji se određuju protiv upravnih službenika za povredu pravila postupanja u službi, što bi se moglo rješavati i stegovnim djelima (disciplinski). Kao primjer može se navesti Zakon o pravu na pristup informacijama, koji u čl. 26. propisuje prekršaje i sankcije i za odgovorne osobe u tijelima javne vlasti.⁴⁹

5. ZAKLJUČAK

U radu je razmotrena priroda prekršaja i utvrđeno je da se oni, na način na koji su uređeni u hrvatskom pravnom sustavu, u mnogim slučajevima po svojoj prirodi mogu smatrati kaznenim djelima. Takvo uređenje ima četiri važne posljedice. U prvom redu ono zahtijeva da o prekršajima odluči neovisan i nepristran sud, što je kod nas osigurano i odredbom Ustava RH koji propisuje da svatko optužen za kažnjivo djelo ima pravo da o optužbi odluči neovisni i

⁴⁸ Novoselec (2009), bilj. 2, str. 8.

⁴⁹ Narodne novine, br. 172/2003, 144/2010, 37/2011, 77/2011.

nepristrani sud. Uz to, postoji i zabrana retroaktivnosti prekršaja, koja je osigurana u čl. 3. Prekršajnog zakona o obveznoj primjeni blažeg zakona. S obzirom na to da postoje mnogi prekršaji i kaznena djela čiji se zakonski opisi preklapaju, pa kaznena djela obuhvaćaju i obilježja prekršaja, treća posljedica je to da u određenim slučajevima može doći do povrede čl. 4. Protokola br. 7 uz EKLJP koji zabranjuje dvostruko suđenje o istoj stvari. Kako su pokazale dvije presude ESLJP protiv Hrvatske, do toga će uvijek doći kada se konkretni prekršaj po svojoj prirodi može smatrati kaznenim djelom, a on sadržava jednaka obilježja kao kazneno djelo pa dođe do dvostrukog suđenja. U radu se prikazane dosad poduzete mjere da bi se takve situacije izbjegle, a dan je i prijedlog *de lege ferenda* da se u takvim situacijama onemogućí vođenje prekršajnog postupka od trenutka započinjanja kaznenog postupka.

Razmatranje sustava prekršajnog sudovanja pokazuje da je ono, od svojih začetaka, kada je formalno bilo dio uprave, uvijek imalo određeni oblik zasebnosti i samostalnosti, jer se prekršajni postupak od samoga početka provodio prema pravilima postupka koje je propisivao Zakon o prekršajima odnosno Prekršajni zakon, a prekršajni suci su statusno uvijek bili pravosudni dužnosnici. Uz to, aktualno prekršajno pravo i prekršajno sudovanje i formalnopravno je dio pravosudnog sustava i u tolikoj mjeri participira u procesuiranju počinitelja kažnjivih djela da je nesumnjivo zasebna grana prava i u širem smislu dio kaznenog prava.

U radu su prikazani i dosadašnji rezultati primjene Prekršajnog zakona, koji je donio mnoga nova rješenja kojima se nastojala postići ekonomičnost prekršajnog postupka. Rezultati njegove primjene uspoređeni su s rezultatima primjene Zakona o prekršajima iz 2002. godine. Usporedba pokazuje da je došlo do značajnog smanjenja broja predmeta i smanjenja trajanja postupaka pred prekršajnim sudovima i pred Visokim prekršajnim sudom RH. Na temelju prikazanih rezultata, može se reći da je Prekršajnim zakonom prekršajnopравни sustav podignut na zavidnu razinu glede racionalnosti i učinkovitosti. Međutim, rezultati pokazuju i to da je zaustavljen trend smanjenja priljeva predmeta i njihova broja na sudovima te da treba razmišljati o novim rješenjima kojima bi se pozitivni trend nastavio.

Od rješenja kojima bi se omogućilo smanjenje broja postupaka i njihovo ubrzanje predlaže se snažnije uključivanje tužitelja u tijek prekršajnog postupka, čime bi se riješili određeni problemi s dostavom, omogućilo okrivljeniku da se što prije upozna s optužbom protiv sebe i ujedno omogućilo uvođenje postupanja po načelu svrhovitosti (oportuniteta) i u prekršajni postupak te donošenje odluka na temelju sporazuma stranaka. S obzirom na stvarnost prekršajnog postupka, a to je da ovlašteni tužitelji u pravilu na sudjeluju u postupku, navedenu mogućnost postupanja po načelu svrhovitosti trebalo bi dati i tijelu koje vodi postupak kada utvrdi da postoje okolnosti koje to opravdavaju. Motiviranju ovlaštenih tužitelja da ne pokreću prekršajne postupke kada to nije opra-

vdano pridonijelo bi i uvođenje beznačajnog djela u Prekršajni zakon. Uz to je predloženo i prebacivanje nekih poslova s jednostavnijim pravnim pitanjima s Visokog prekršajnog suda RH na prekršajne sudove (odlučivanje po prigovoru na prekršajni nalog kada je osporena samo izrečena sankcija).

Uz to, predložena je i reforma sustava izvršenja novčane kazne, i to: motivacijom počinitelja na plaćanje novčanih kazni davanjem „popusta“ pri plaćanju, korištenjem mogućnosti Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima te uspostavom registra neplaćenih novčanih kazni, na temelju kojega bi se moglo uskratiti izdavanje dozvola, registracija i sl. Također, Prekršajni zakon trebalo bi uskladiti s novim Kaznenim zakonom i Zakonom o kaznenom postupku. U pogledu Kaznenog zakona, trebalo bi uskladiti institute općeg dijela, uz uvažavanje specifičnosti prekršajnog sustava, a u pogledu Zakona o kaznenom postupku, trebalo bi u potpunosti razdvojiti ova dva postupka i prekršajni postupak urediti autonomno.

Ipak, ključno područje daljnjeg razvoja prekršajnog sustava je posebni dio prekršajnog prava. Reformom posebnog dijela prekršajnog prava trebalo bi postići nekoliko ciljeva: a) usklađivanje prekršaja s kaznenim djelima u pogledu opisa djela i propisanih sankcija, vodeći računa o njihovu razgraničenju, b) usklađivanje prekršaja unutar prekršajnog sustava, c) rasterećenje prekršajnog sustava dekriminalizacijom prekršaja za koje je zaštitu moguće ostvariti na drugi način. Ta će reforma zahtijevati velik trud, što je možda i razlog da do nje još uvijek nije došlo. Međutim, tek ona će omogućiti stvaranje koherentnog prekršajnog sustava i njegovo rasterećenje, a onda i njegovu funkcionalnost i učinkovitost. Time bi se ostvarila i svrha prekršajnog sustava, društvena regulacija u raznovrsnim područjima zajedničkog života i preventivni učinci, kako generalni tako i specijalni.

Navedeni prioriteti zasigurno se ne mogu ostvariti odjednom, neki od njih su kratkoročni, a neki dugoročni. Međutim, svi su nužni kako bi se postigli navedeni ciljevi. U Ministarstvu pravosuđa radi se na prijedlogu izmjena i dopuna Prekršajnog zakona - rad je već prilično odmakao. Nadamo se da ćemo izloženim prijedlozima utjecati na raspravu o tom zakonu te utjecati na daljnji razvoj prekršajnog sustava.

LITERATURA

1. Aviani, Damir, *Prekršajno pravo*, Split, 2009., dostupno na: http://www.pravst.hr/dokumenti/dokpdf_aviani_preksajno_pravo_2009.pdf (na dan 20.11.2012.).
2. Derenčinović, Davor, Posebno postupovno i prekršajno zakonodavstvo prije i poslije donošenja Zakona o prijestupima i prekršajima, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8., br. 1/2001, str. 89.-114.
3. Getoš, Anna-Maria; Gulišija, Miranda, Analiza pravnih lijekova u prekršajnom postupku s naglaskom na institutu obaveznog prekršajnog naloga u svjetlu sudske prakse i komparativnih europskih rješenja, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, god. 18, br. 2/2011., str. 621.-677.
4. Harris, David; O'Boyle, Michael; Bates, Edward; Buckley, Carla, *Harris, O'Boyle, Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, OUP Oxford, 2009.
5. Horvatić, Željko, Temeljna polazišta za preuređenje hrvatskog postupovnog i prekršajnog prava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 6, br. 2/1999., str. 429-443.
6. Ivičević Karas, Elizabeta, Povodom presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske - analiza mogućeg utjecaja na reformu prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj, *III. specijalističko savjetovanje: Primjena Prekršajnog zakona i ostalih propisa s područja prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj*, Hrvatsko udruženje za kazneno pravo i praksu u suradnji s Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske i Akademijom pravnih znanosti Hrvatske, 2009., str. 1-18.
7. Josipović, Ivo, Neki organizacijski i postupovni aspekti reforme prekršajnog prava u svjetlu mitova koji joj (ne) mogu biti temelj, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 6, br. 2/1999., str. 445-460.
8. Josipović, Ivo, *Novi Prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak*, u Josipović, Ivo; Rašo, Marko, *Prekršajni zakon*, Zagreb 2008.
9. Josipović, Ivo, *Zakon o prekršajima*, Zagreb 2002.
10. Kleczewski, Diethelm; Lieber, Norman, *Ordnungswidrigkeitenrecht. Ein Lehrbuch*, München, 2010.
11. Krapac, Davor i suradnici, *Kazneno procesno pravo. Prva knjiga: Institucije*, Zagreb, 2010.
12. Krstulović, Antonija, *Nagodbe stranaka u suvremenom kaznenom postupku*, Zagreb, 2007.
13. Novosel, Dragan; Rašo, Marko; Burić, Zoran, Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, god. 17, br. 2/2010., str. 785-812.
14. Novoselec, Petar, *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, 2009.
15. Veić, Petar; Gluščić, Stjepan, *Prekršajno pravo, Opći dio*, Zagreb, 2009.
16. Vujanović, Saša, Aktualna pitanja prekršajnog izvršnog prava, *III. specijalističko savjetovanje. Primjena Prekršajnog zakona i ostalih propisa s područja prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj*, Hrvatsko udruženje za kazneno pravo i praksu u suradnji s Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske i Akademijom pravnih znanosti Hrvatske, 2009., str. 19.-31.
17. White, Robin CA; Ovey, Claire, *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights*, OUP Oxford, 2010.

Drugi izvori

1. Statistički pregled o radu sudova za 2011. godinu, Ministarstvo pravosuđa RH, travanj 2012., str. 55, dostupno na: www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=3242 (na dan: 20.11.2012.).

2. Vlada RH, Konačni prijedlog Kaznenog zakona, rujan 2011., dostupno na: www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=2444 (na dan: 20. 11. 2012.).

Summary

CHARACTERISTICS OF MISDEMEANOUR LAW AND ADJUDICATION, TOPICAL ISSUES AND PRIORITIES *DE LEGE FERENDA*

This paper considers the nature of misdemeanours and establishes that, according to the manner in which they are regulated in the Croatian legal system, they may be considered in their nature as criminal offences. Such a regulation has four important consequences: the requirement that an independent and unbiased court decides on misdemeanours, the prohibition of the retroactive effect of misdemeanours, the possibility of violations of the prohibition of double jeopardy, and the right to appeal in misdemeanour proceedings. Misdemeanour adjudication is part of the judicial system and has a place in procedures against perpetrators of punishable acts to such an extent that it clearly forms part of criminal law in the broader sense. The paper also presents the results of the application so far of the Misdemeanour Act of 2007, which represented a great reform, primarily focused on increasing its efficiency. The results of its application show that there has been a substantial reduction in the number of cases and in their length. Nevertheless, most recent data show that this trend has been halted, and that new solutions must be found to continue the positive trend. The proposed solutions for a decrease in the number of proceedings and their speedier resolution include the greater involvement of prosecutors in the course of misdemeanour proceedings, the introduction in misdemeanour proceedings of proceedings pursuant to the principle of opportunity, and the rendering of decisions based on settlement between the parties. In addition, reform of the system of executing fines and alignment with the new Criminal Code and the Criminal Procedure Act are proposed. However, the key area for further developing the misdemeanour law system is the special part of misdemeanour law. Only such reform will allow for the creation of a coherent misdemeanour system and for it to be unburdened, which will help it fulfil its main purpose: to regulate various areas of common life in society and have a preventive effect.