

Dr. sc. Anže Erbežnik *

PRIKAZ SUSTAVA SLOVENSKEG PREKRŠAJNOG PRAVA I ODLUKE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE SLOVENIJE KOJE SU ZNATNO UTJECALE NA NJEGOV RAZVOJ

Svrha je ovog rada prikazati osnove sustava slovenskog prekršajnog prava i utjecaj odluka Ustavnog suda Republike Slovenije na razvoj tog prava. Postoji značajna povezanost između prekršajnog prava i niza ustavnih prava i normi u slovenskom sustavu. Ustavni je sud u posljednja dva desetljeća od donošenja novog Zakona o prekršajima iz 2003. više puta značajno utjecao na tumačenje i razvoj slovenskog prekršajnog prava te je prouzročio niz novih pravnih tumačenja i zakonodavnih promjena. Posljedično se prekršajno pravo u slovenskom sustavu pojavljuje kao izrazita ustavnopravna kategorija. Za ilustraciju navedenog, poslije produbljenog prikaza osnova slovenskog prekršajnog prava, uz isticanje otvorenih pravnih pitanja, što je bitno za razumijevanje slovenskog sustava i njegove dinamike, sukladno svrsi ovog rada kao jednoga u nizu članaka različitih autora o razvoju prekršajnog prava na zapadnom Balkanu, bit će detaljnije prikazane odabrane mjerodavne odluke slovenskog Ustavnog suda na području prekršaja u vezi s temeljnim pitanjima svakog poštenog postupka kaznene prirode, npr. u vezi s privilegijem protiv samooptuživanja, zadiranjem u osobnu slobodu (određivanjem zatvora u prekršajnom pravu), pravom na pravni lijek itd. Autor prvi put daje sustavni prikaz cjelokupne ustavne prakse Republike Slovenije u području prekršajnog prava. U zaključnom dijelu bit će analizirana i posebna autorova teorija o ulozi Ustavnog suda u Sloveniji – teorija klatna, prikazana na slučaju prekršajnog prava i odluka Ustavnog suda u vezi s njim.

Ključne riječi: prekršajno pravo, kazneno pravo, ustavno pravo, Ustavni sud Republike Slovenije, privilegij protiv samooptuživanja

* Prof. dr. sc. Anže Erbežnik, profesor na Evropskoj pravnoj fakulteti, Nova Univerza, Slovenija; anze.erbeznik@epf.nova-uni.si; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3024-7800>

1. SLOVENSKI SUSTAV DIOBE KAZNENIH RADNJI – DVODIJELNA ILI TRODIJELNA PODJELA?

Slovenski sustav kaznenih radnji temelji se na dualnosti, tj. sustavu kaznenih djela i prekršaja. Nekada je postojala trodijelna podjela, a uz navedene kategorije postojala je i kategorija privrednih prijestupa (slov. *gospodarski prestopki*), koja je ukinuta 2000. s konverzijom privrednih prijestupa u prekršaje.¹ Važeći Zakon o prekršajima (*Zakon o prekrških – ZP-1*)² iz 2003. (početak primjene 1. 1. 2005.) zamijenio je dotadašnji Prekršajni zakon iz 1983.³ i dosad je mijenjan deset puta.⁴ Predmetni zakon uveo je neke bitne promjene, poput uspostave prekršajnih tijela, ukidanja prekršajnih sudaca, uvođenja brzog prekršajnog postupka s ograničenim pravnim lijekovima itd. Riječ je o krovnom zakonu o prekršajima, pored područnih prekršajnih zakona (npr. Zakon o sigurnosti prometa na cestama,⁵ Zakon o zaštiti javnog reda i mira⁶) ili prekršajnih odredbi u pojedinim zakonima. ZP-1 sistemski je zakon koji određuje: opće uvjete za propisivanje prekršaja i sankcija za njih, opće uvjete za odgovornost za prekršaje, za izricanje i izvršenje sankcija, postupak za prekršaje i tijela nadležna za rješavanje o prekršajima. U posljednje se vrijeme narušava dualnost sistema kaznenih radnji i vraća se ograničeno za specifična područja (npr. zaštita tržišnog natjecanja) nova treća kategorija „administrativnih sankcija“ za pravne osobe izvan sustava kaznenih radnji. Tako čl. 1. st. 4. ZP-1 (dodan 2016.) glasi: „Odredbe ovoga zakona ne smiju se koristiti za upravno sankcioniranje pravnih osoba u skladu s propisima koji uređuju zaštitu tržišnog natjecanja, nadzor osiguranja, tržište vrijednosnih papira, sprječavanje pranja novca i propisima koje provodi Banka Slovenije.“⁷ Uvođenje takve nove, treće kategorije postavlja ozbiljna pitanja sistematike, posebno zbog relativizacije vrste prava (uvođenjem objektivizirane

¹ Čl. 19., 20. i 24. ZP-L (Službeni list RS, br. 31/2000), s kojima je prestao važiti nekadašnji savezni Zakon o privrednim prijestupima (Službeni list SFRJ, br. 4/77).

² Službeni list RS, br. 7/03 i dr.

³ Službeni list SRS, br. 25/83. Taj je zakon zamijenio republički zakon iz 1977. (Službeni list SRS, br. 12/77) kao prvi republički zakon nakon veće federalizacije iz 70-ih godina.

⁴ Posljednja promjena ZP-1J-a (Službeni list RS, br. 32/16). Vidi i Jenull, H., Prekrški – deseti krog, Pravna praksa, br. 11/2016, str. 3. i još promjena iznosa globe u vezi s pandemijom covid-19 (čl. 17. ZP-1) - Zakon o interventnim ukrepima za omiljenje posljedica drugoga vala epidemije COVID-19 – ZIUOPDVE (Službeni list RS, br. 175/20, 203/20).

⁵ Zakon o varnosti cestnoga prometa – ZVCP-1 (Službeni list RS, br. 83/04 i dr.).

⁶ Zakon o varstvu javnoga reda i mira – ZJRM-1 (Službeni list RS, br. 70/06 i dr.).

⁷ Zakonodavac je bio svjestan dilema te je u prijedlogu ZP-1J iz 2015. dao smjernice u vezi s tom novom skupinom (EVA 2015-2030-0003, str. 44–55). Tako je npr. naveo da je sankcija automatska posljedica povrede propisa, istaknuo je potrebu upotrebe terminologije drukčije od prekršaja i jamstva osnovnih prava u takvim postupcima (prava na izjavu, pravni lijek) itd.

odgovornosti i ograničavanjem temeljnih prava u takvim postupcima, npr. u vezi sa zadiranjem u pravo na privatnost pravnih osoba).⁸

Pitanje praktične upotrebe takve mogućnosti nedavno se prvi put postavilo u vezi s novim Zakonom o sprečavanju ograničavanja natjecanja.⁹ Taj zakon uvodi novu kategoriju administrativnih prijestupa i posebnog jedinstvenog administrativnog postupka, u kojem se odlučuje i o povredi prava konkurencije i o administrativnoj sankciji (do sada su to bila dva postupka – upravni i prekršajni).¹⁰ Pritom administrativni prijestup određuje kao „radnju trgovačkog društva koja predstavlja povredu zakona ili članka 101. ili 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te je zakonom određena kao upravni prekršaj i za njega je propisana administrativna sankcija“.¹¹ U vezi s time npr. pravna služba slovenskog parlamenta (*Državnega zbora*) dala je suzdržano mišljenje na dijelove zakona, npr. oko definicije administrativnih prijestupa, upotrebe nezakonitih dokaza, načela zakonitosti, *ne bis in idem*, pretrage prostorija¹² itd.¹³ Pritom je naglasila da je i posebni administrativni postupak po svojoj prirodi kazneni postupak.¹⁴ To potvrđuje i presuda Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) protiv Slovenije u predmetu *Produkcija Plus Storitveno podjetje d. o. o. v. Slovenija*, br. 47072/15, od 23. 10. 2018., u vezi sa sankcijom za sprečavanje pretrage agencije za tržišno natjecanje. Pritom se postavlja pitanje smislenosti takva novog oblika postupka i sankcioniranja, uz daljnje postojanje i prekršajnih odredbi za odgovorne osobe.¹⁵ Može se očekivati da će novi niz radnji postaviti niz pravnih pitanja, pogotovo u vezi s pravima u novom postupku, koji se izvodi po posebnim odredbama upravnog postupka iz tog zakona, odnosno Zakona o općem upravnom postupku.¹⁶

⁸ Kao primjer neustavnog ograničavanja prava u takvim postupcima npr. USRS, br. U-I-40/12, 11. 4. 2013. Budući da je osporenim odredbom Zakona o sprečavanju ograničavanja tržišnog natjecanja propisano da zahvate u prostornu i komunikacijsku privatnost trgovačkih društava uvijek naređuje agencija, koja nije sud, a zahvati se provode istragom, što predstavlja invazivnu mjeru zadiranja u Ustavom zaštićenu privatnost pravne osobe, odricanje od zahtjeva sudske odluke u suprotnosti je s čl. 36. st. 1. i čl. 37. st. 1. Ustava RS.

⁹ Zakon o preprečavanju omejevanja konkurencije – ZPOmK-2 (Službeni list RS, br. 130/22).

¹⁰ Čl. 50. ZPOmK-2.

¹¹ Čl. 79. ZPOmK-2.

¹² U tom dijelu prijedlog nije bio dopunjen i uvjeti za takvu pretragu na nižoj su razini u usporedbi s prekršajnim i kaznenim pravom.

¹³ Mišljenje br. 310-03/22-2, 31. 8. 2022. Vidi i Dekleva, M., Administrativne sankcije: temeljna vprašanja, Pravna praksa, br. 29–30/2016, str. 13–15.

¹⁴ Upozorila je i da je direktive EU-a (konkretno Direktivu 1/2019) potrebno prenijeti u skladu sa slovenskim ustavnim poretom.

¹⁵ Čl. 136. ZPOmK-2

¹⁶ Čl. 39. ZPOmK-2. Prikaz detalja novog zakona premašuje koncepciju ovog rada.

2. MATERIJALNOPRAVNE OSNOVE SLOVENSKEG PREKRŠAJNOG PRAVA

2.1. Načelo zakonitosti i definicija prekršaja

ZP-1 odnosi se na sve prekršaje osim upravnih sankcija za pravne osobe, sukladno propisima koji uređuju zaštitu tržišnog natjecanja, nadzor osiguranja, tržište vrijednosnih papira, sprječavanje pranja novca i propise koje provodi Banka Slovenije.¹⁷ *Načelo zakonitosti*, uključujući *lex mitior*, primjenjuje se kao u kaznenom pravu (čl. 2. ZP-1 i čl. 28. Ustava RS).¹⁸ Razlika postoji jedino u prirodi akta kojim se može propisati prekršaj. To su pored zakona još uredbe Vlade¹⁹ i odluke lokalnih zajednica. Zakonska i pravna analogija zabranjene su u kaznenom pravu, ali su dopuštene metode tumačenja, koje ostaju unutar mogućeg doslovnog značenja zakona i kojima je moguće utvrditi sadržaj zabranjenog ponašanja te na taj način utvrditi postupanje tijela koja ga moraju provoditi.²⁰ Uz to zakon propisuje smislenu upotrebu odredbi Kaznenog zakonika o nužnoj obrani, krajnjoj nuždi, prisili, neubrojivosti, namjeri, nehaju, činjeničnoj i pravnoj zabludi, počinitelju i pomagaču, poticanju i pomaganju te o vremenu i mjestu počinjenja kaznenog djela.²¹ Zakonski pojam prekršaja proizlazi iz formalne definicije prekršaja kao „radnje kojom se krši zakon, propis Vlade, odluka samoupravne, lokalne zajednice, koja je kao takva određena kao

¹⁷ Čl. 1. ZP-1.

¹⁸ Tako USRS razlikuje četiri aspekta načela zakonitosti: *lex scripta*, *lex certa*, *lex stricta* i *lex praevia*. USRS, br. Up-879/14, 20. 4. 2015. Tako i USRS, br. Up-602/16, 24. 4. 2019. Tumačeći čl. 86. Zakona o pravima pacijenata, Sud je prekoračio jezične okvire te odredbe i uz zakonsku analogiju, nedopuštenu u kaznenom pravu, proširio primjenu prekršajne odredbe na usporedive situacije, koje međutim nisu identične i nisu zakonom definirane kao prekršaji.

¹⁹ Čl. 3. ZP-1. Prema čl. 21. Zakona o vladi RS (Službeni list, br. 4/93) mogu se uredbom pobliže urediti i razraditi odnosi utvrđeni zakonom ili drugim aktom parlamenta u skladu sa svrhom i kriterijima zakona ili drugog propisa. Uredbom se mogu donositi propisi za ostvarivanje prava i obveza građana i drugih osoba samo na temelju izričitog ovlaštenja u zakonu. U tom je pogledu širi čl. 3. st. 3. ZP-1, koji dopušta da se sadržaji koji moraju biti prema Prekršajnom zakonu uređeni zakonom u slučaju utvrđivanja prekršaja za kršenje uredbi Europske unije koje se izravno primjenjuju mogu urediti i uredbom. Time se misli npr. na određivanje odgovornosti odgovornih osoba u državnim tijelima, oduzimanje predmeta itd. Takvo rješenje s obzirom na širinu nadležnosti EU-a i hibridnu narav nekih uredbi (hibridi između uredbi i direktive) relativizira načelo zakonitosti i ulogu parlamenta.

²⁰ USRS, br. U-I-213/98, 16. 3. 2000. U vezi s epidemiološkim mjerama i prekršajima (obavezno nošenje maski) vezanima uz pandemiju covid-19 pred Vrhovnim sudom RS postavilo se pitanje veze između načela legaliteta po čl. 120. Ustava RS (sukladnost podzakonskih akata sa zakonom) i načela zakonitosti u kaznenom pravu po čl. 28. Ustava RS. Pritom je većinsko mišljenje oboje povezal na temelju *lex certa* i kriterija čl. 7. Europske konvencije o ljudskim pravima (dalje: EKLJP) – *foreseeability*. Vidi VSRS, br. V Ips 10/2021, 21. 9. 2021.

²¹ Čl. 8. ZP-1.

prekršaj i za koju je propisana prekršajna sankcija²². Posljedično pojam prekršaja sadrži tri elementa: formalnu protupravnost, određenje u pravnom aktu i sankciju.²³ Za razliku od toga po starom zakonu pojam prekršaja obuhvaćao je i materijalnu protupravnost u smislu kršenja javnog reda. Ipak se čini da je zakonodavac djelomično opet uveo materijalnu komponentu. Tako je novela ZP-1D²⁴ iz 2006. prenijela institut prekršaja neznatnog značaja iz procesnog dijela (brisanje članka 54. ZP-1) u materijalnopравни dio (novi čl. 6.a ZP-1). Takvim prekršajem smatra se „djelo koje je počinjeno pod okolnostima koje ga čine osobito lakim i u kojem nije nastupila niti će nastupiti štetna posljedica ili je ona neznatna“.²⁵ Navedeno se veže uz procesni oportunitet i mogućnost izricanja upozorenja od strane prekršajnog tijela kao alternative sankciji.

2.2. Subjekti i njihova odgovornost

Aktivni subjekti (počinitelji) prekršaja mogu biti: fizička osoba, pravna osoba, samostalni poduzetnik, osoba koja samostalno obavlja djelatnost, odgovorna osoba pravne osobe, poduzetnika, državnog tijela i tijela lokalne samouprave. Odgovornost počinitelja individualna je, odnosno subjektivna odgovornost osobe iznad 14 godina, što znači da je za prekršaj odgovoran počinitelj koji je djelo počinio iz nehaja ili s namjerom. Propisom o prekršaju može se odrediti da je počinitelj odgovoran samo ako je djelo učinjeno s namjerom.²⁶ Uz to zakon propisuje odgovornost pravnih osoba, samostalnih poduzetnika i osoba koje obavljaju samostalnu djelatnost te odgovornih osoba tih osoba koje odgovaraju za prekršaj ako je to propisom o prekršaju propisano.²⁷ Tako na primjer pravna osoba odgovara za prekršaj koji počinitelj učini u njezino ime, ili za njezin račun, ili u njezinu korist, ili njezinim sredstvima u obavljanju svoje djelatnosti. Ako se počinitelj prekršaja ne može otkriti ili nije odgovoran za prekršaj, za prekršaj odgovara pravna osoba ako je njezino upravno ili nadzorno tijelo ili odgovorna osoba odustala od dužnog nadzora koji bi

²² Čl. 6. ZP-1.

²³ Selinšek, L., Komentar čl. 6., u: Jenull, H. (ur.), Zakon o prekrških s komentarjem, 2009, str. 42–44.

²⁴ Službeni list RS, br. 115/06.

²⁵ U čl. 6.a ZP-1 2013. promijenjena je definicija s dodatkom neznatne štetne posljedice (ZP-1H, Službeni list, br. 21/13). To znači da ona može nastati, ali će odmah ili brzo prestati. Glej Prijedlog ZP-1H, EPA 849-VI.

²⁶ Čl. 9. ZP-1. U slovenskom kaznenom pravu temeljno je pravilo namjera i, ako zakon tako propisuje, nehaj (čl. 27. KZ-1). Nasuprot tomu u slovenskom prekršajnom pravu vrijedi pravilo „nehaj ili namjera“, a iznimno može zakon propisati samo namjeru. Selinšek, L., Komentar čl. 9., u: Jenull, H. (ur.), op. cit. (bilj. 23), str. 66–67.

²⁷ Čl. 13.–15.a ZP-1.

mogao spriječiti prekršaj. Iznimno, pravna osoba nije odgovorna za prekršaj ako dokaže da je prekršaj počinjen: u namjeri nanošenja štete toj pravnoj osobi ili svjesnom povredom ugovora na temelju kojeg počinitelj obavlja poslove ili usluge za pravnu osobu, ili kršenjem uputa ili pravila pravne osobe koja je u okviru dužnosti nadzora poduzela sve mjere da pravodobno spriječi prekršaj.²⁸

Kada se pravnoj osobi kao počinitelju prekršaja stavlja na teret propuštanje dužnosti nadzora, mora biti u odluci jasno naveden konkretan postupak koji je počinitelj trebao izvesti sukladno zakonu.²⁹ Uz to se obvezne radnje pravnih osoba, koje su potrebne za sprječavanje prekršaja, znatno razlikuju od prekršaja do prekršaja i ne mogu se unaprijed odrediti. Stoga nije u neskladu s Ustavom ako sadržaj pravnog pojma nužnog nadzora iz čl. 14. ZP-1 ispunjavaju prekršajna tijela i sudovi kada odlučuju o konkretnim predmetima. Važno je međutim da mjere nužnog nadzora koje se zahtijevaju od pravnih osoba budu prikladne za sprječavanje konkretnog prekršaja (u smislu da mogu utjecati na sprječavanje prekršaja) te da postoji odgovarajući omjer važnosti zaštićenih dobara.³⁰ Isključena je odgovornost države i zajednica lokalne samouprave kao takvih, a mogu odgovarati njihove odgovorne osobe.³¹ Nije predviđena odgovornost za pokušaj prekršaja.³² U vezi s dokazivanjem odgovornosti važi pretpostavka nedužnosti,³³ relativizirana presumpcijama kod cestovno-prometnih prekršaja.

2.3. Sankcije

Kao moguće sankcije³⁴ zakon navodi globu³⁵ kao glavnu sankciju, koja se može zamijeniti radom za opće dobro,³⁶ te opomenu, koja se izriče umjesto globe.³⁷ Globa je slična novčanoj kazni, ali se po teoriji od nje razlikuje po tome što nije obično novčano potraživanje i država nije obična vjerovnica, već

²⁸ Čl. 14. ZP-1. Odgovornost pravne osobe primarno je akcesorna, zavisi od počinitelja, i subjektivizirana (nije sasvim objektivna odgovornost). Pritom je izvorni zakon za odgovornost pravnih osoba propisivao primjenu Zakona o kaznenoj odgovornosti pravnih osoba (Zakon o kazenski odgovornosti pravnih oseb – ZOPOKD, Službeni list, br. 59/99). Promjena zakona ZP-1G odgovornost pravnih osoba po prekršajnom pravu uredila je na nov način, bliže objektivnoj odgovornosti, te je uvela definiciju odgovorne osobe. Prijedlog zakona, EVA 2010-2011-0002.

²⁹ USRS, br. Up-550/14, 13. 4 2017. Vidi i VSRS, br. IV Ips 32/2019, 19. 5. 2020., u vezi sa samostalnom odgovornošću odgovorne osobe po čl. 15.a ZP-1.

³⁰ USRS, br. Up-548/15, 17. 10. 2019.

³¹ Čl. 13.a ZP-1.

³² Čl. 10. ZP-1.

³³ Čl. 7. ZP-1.

³⁴ Čl. 4. ZP-1.

³⁵ Čl. 17.–20.a ZP-1.

³⁶ Čl. 19.a ZP-1.

³⁷ Čl. 21. ZP-1.

se od obveznika traži i određena suradnja.³⁸ Po zakonu se može propisati na razini države u rasponu ili na određeni iznos. U rasponu može biti za fizičku osobu od 40 do 5000 eura, odnosno za pravnu osobu od 400 do 500 000 eura. U određenom iznosu može biti za fizičku osobu od 40 do 2000 eura i za pravnu osobu od 200 do 250 000 eura. Na razini lokalne zajednice može se propisati samo na određeni iznos, za fizičku osobu od 40 do 1250 eura i za pravnu osobu od 250 do 125 000 eura. Na određenim područjima (npr. zdravlje ljudi, okoliša itd.) prekršaji čija je narav osobito teška zbog opasnosti za zdravlje većeg broja ljudi, visine učinjene štete ili visine pribavljene protupravne imovinske koristi, ili zbog namjere počinitelja ili njegova koristoljublja, mogu se kazniti i do tri puta većim iznosom. Na određenim područjima može se propisati i u postotku poreza, carina ili trošarina. Za prekršaje u području zaštite tržišnog natjecanja i području tržišta električne energije ili prirodnog plina može iznositi do deset posto godišnjeg prometa.

Zamjena globe obavljanjem rada za opće dobro ili u korist samoupravne lokalne zajednice iz čl. 19. ZP-1 samo je alternativni način izvršenja globe, a ne alternativna sankcija. Cilj takva alternativnog načina izvršenja jest da se prekršiteljima slabog imovinskog stanja omogući plaćanje globe prije njezine prisilne naplate.³⁹ Kao sporedne sankcije zakon propisuje: kaznene bodove u prometu s prestankom važenja vozačke dozvole ili zabranom korištenja vozačke dozvole,⁴⁰ zabranu upravljanja motornim vozilom,⁴¹ protjerivanje stranca iz zemlje,⁴² oduzimanje predmeta,⁴³ isključenje iz postupka javne nabave,⁴⁴ gubitak ili ograničenje prava na sredstva iz proračuna države i proračuna samoupravnih lokalnih zajednica⁴⁵ te odgojne mjere.⁴⁶ U vezi s oduzimanjem predmeta Ustavni je sud u predmetu br. Up-431/17⁴⁷ zaključio da kod primjene odredbi o oduzimanju predmeta (od trećih osoba) iz čl. 25. st. 2. ZP-1 sud mora voditi računa o općem načelu razmjernosti. Posljedično je oduzimanje predmeta koji je korišten za prekršaj opravdano ako postoje okolnosti koje opravdavaju vjerojatnost da će počinitelj predmet ponovno upotrijebiti. Ako se takve okolnosti ne dokažu, oduzimanje predmeta nije primjerena mjera za sprječavanje ponovne opasnosti počinitelja i znači nerazmjerno miješanje u pravo vlasništva. Procjena vjerojatnosti da će predmet biti ponovno upotrije-

³⁸ USRS, br. U-I-12/12, 11. 12. 2014., toč. 33.

³⁹ USRS, br. U-I-166/10, 19. 5. 2011.

⁴⁰ Čl. 22. ZP-1.

⁴¹ Čl. 23. ZP-1.

⁴² Čl. 24. ZP-1.

⁴³ Čl. 25. ZP-1.

⁴⁴ Čl. 25.a ZP-1.

⁴⁵ Čl. 25.b ZP-1.

⁴⁶ Čl. 29.-38. ZP-1.

⁴⁷ USRS, br. 431/17, 5. 11. 2020.

bljen za uslugu kaznenog djela mora biti posebno pažljiva u slučajevima kada predmet nije vlasništvo počinitelja.⁴⁸ Umjesto sankcija zakon predviđa i mogućnost izricanja upozorenja (slov. *opozorilo*) ako je osoba počinila prekršaj malog značaja i ako ovlaštena službena osoba ocijeni da je s obzirom na značaj djela upozorenje dovoljno. Upozorenje je predviđeno u dijelu zakona koji se odnosi na postupak i nije spomenuto izričito među sankcijama te su različita tumačenja njegove prirode. Tako npr. neki tumače da je riječ o alternativnoj sankciji na temelju diskrecije prekršajnog tijela.⁴⁹ Predviđeno je i oduzimanje imovinske koristi pribavljene prekršajem kao obvezna posljedica koja se temelji na pravilu da nitko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu prekršajem ili uslijed njega. Takva je imovinska korist nezakonita.⁵⁰

2.4. Zastara

ZP-1 uređuje zastaru kaznenog progona i zastaru izvršenja sankcije, pri čemu razlikuje relativnu i apsolutnu zastaru. Rok zastare progona po pravilu je dvije godine, odnosno za neke prekršaje tri ili pet godina (ovisno o vrsti i težini prekršaja). Postoji i iznimka u vezi s prekršajima protiv sigurnosti prometa na cestama utvrđenima tehničkim sredstvom (radar) – postupak nije dopušteno započeti ako je od počinjenja prekršaja prošlo više od 30 dana. Međutim, prema teoriji, u tom slučaju ne radi se o zastari u pravom smislu riječi, već o procesnoj pretpostavci za pokretanje postupka za prekršaj protiv sigurnosti u prometu na cestama. Zastara prekida svaku radnju tijela nadležnog za postupak usmjerenu na progon počinitelja, pa tako i radnju poduzetu radi podizanja optužnice. Nakon svakog prekida zastara počinje ponovno teći, ali, u svakom slučaju, prekršajni postupak više nije moguć kada protekne dva puta onoliko

⁴⁸ *Ibid*, toč. 14. Usp. s predmetom br. Up-802/11 i br. Up-803/11, 13. 9. 2011., gdje drugi sastav Ustavnog suda nije želio suštinski ocjenjivati to pitanje. To pokazuje kako se osjetljivost na zaštitu ljudskih prava mijenja tijekom vremena.

⁴⁹ Čl. 53. ZP-1. Uvedeno je već starim zakonom – novela ZP-L (Službeni list RS, br. 31/2000), čl. 241.a–241.c starog ZP-a. Uz to je donesena i posebna uredba za policiju (Uredba o načinu, obrazcih in vodenju evidence opozoril, ki jih izrekajo policisti takoj na kraju prekrška, Službeni list RS, br. 58/01). Prema ZP-1 u 2021. godini policija je izdala 188 943 upozorenja (Letno poročilo o delu policije, 2021), što je iznimni porast u usporedbi s 2020. (55 486). Vodstvo policije dalo je 2021. godine uputu da se upotrebljava više upozorenja kod cestovnih prekršaja. Uz to policija ima mogućnost izricanja upozorenja još po policijskom zakonodavstvu – upozoravati fizičke i pravne osobe te tijela državne vlasti na okolnosti, radnje ili propuste koji ugrožavaju ili bi mogli ugroziti javni red, život, osobnu sigurnost ili imovinu (čl. 38. Zakona o nalogah in pooblastilih policije, Službeni list RS, br. 15/13). U praksi se pokazala problematičnost odsutnosti koherentnih evidencija upozorenja i zloupotrebe te mogućnosti kod prekršajnih tijela na lokalnoj razini

⁵⁰ Čl. 4. st. 8. i čl. 28. st. 4. ZP-1.

vremena koliko je zakonom propisano za prekršajni postupak. U vezi sa zastarom izvršenja sankcije propisan je dvogodišnji relativni i četverogodišnji apsolutni rok.⁵¹ Ustavni je sud u predmetu br. U-I-479/18, Up-469/15⁵² odlučio o problematici zakonske praznine kao kršenju načela pravne države (čl. 2. Ustava RS). Tako ZP-1 nije odredio novi rok u kojem se može pokrenuti postupak za donošenje nove odluke nakon poništenja pravomoćne odluke o prekršaju sa zahtjevom za zaštitu zakonitosti, a ta se problematika pojavila i u vezi s kaznenim zakonom i kaznenim postupcima.⁵³ Ustavni je sud u predmetu br. U-I-94/13⁵⁴ problematičnim smatrao i rješenje (čl. 193. ZP-1) po kojem zastara nije dovela do naknade štete, odnosno nepravedno plaćene globe, što predstavlja sankciju osobi protiv koje je prekršajni postupak obustavljen zbog zastare i koja se nedvojbeno smatra nedužnom sukladno čl. 27. Ustava RS.

2.5. Moguća paralelnost kaznenog djela i prekršaja i učinak presude ESLJP-a *A. i B. v. Norveška*

ZP-1 također rješava pitanje paralelnog postupka za prekršaje i za kaznena djela. Protiv počinitelja koji je u kaznenom postupku oglašen krivim za kazneno djelo koje ima i obilježja prekršaja ili je zbog takva djela kaznena prijava protiv njega odbačena temeljem nagodbe ili odgođena od strane tužiteljstva ne vode se prekršajni postupci niti mu se izriču prekršajne sankcije. Ako je kazneni postupak za kazneno djelo koje ima i obilježja prekršaja pravomoćno obustavljen, ili je donesena pravomoćna oslobađajuća presuda, ili je optužnica pravomoćno odbijena ili odbačena, ili je kaznena prijava odbačena, prekršajni postupak protiv počinitelja provodi se samo ako to ne isključuju razlozi navedene odluke.⁵⁵ Ako je protiv počinitelja podnesena kaznena prijava za kazneno djelo koje ima i obilježja prekršaja ili se protiv njega za takvo djelo vodi kazneni postupak, prekršajni se postupak ne može pokrenuti, ali ako je pokrenut, obustavlja se i ne može se nastaviti do pravomoćnog okončanja postupka u vezi s kaznenim djelom. Za to vrijeme ne teče zastara gonjenja za prekršaj i

⁵¹ Čl. 42.–44. ZP-1.

⁵² USRS, br. U-I-479/18, Up-469/15, 24. 10. 2019.

⁵³ USRS, br. U-I-25/07, 11. 9. 2008. Ustavni je sud do stupanja na snagu drukčijeg zakonskog propisa odlučio da se postupak za ponovno donošenje presude u prekršajnim predmetima mora pravomoćno okončati najkasnije u roku od dvije godine od poništenja pravomoćne presude.

⁵⁴ USRS, br. U-I-94/13, 2. 10. 2014.

⁵⁵ Vidi npr. VSRS, br. IV Ips 14/2020, 21. 7. 2020. Odbacivanje kaznene prijave zbog odustanja oštećenika od prijedloga kaznenog progona (a ne zbog nagodbe ili odgode progona) ne može imati pravno relevantne posljedice za progon prekršaja koji se odnosi na zaštitu drugih pravnih dobara izvan sfere raspolaganja oštećenika.

teče nakon pravomoćnosti rješenja iz prethodnog stavka.⁵⁶ Pitanje paralelnosti postupka veže se uz problematiku pravila *ne bis in idem*, zabranu kažnjavanja za isto djelo sukladno čl. 31. Ustava RS i čl. 4. Protokola br. 7 uz EKLJP.⁵⁷ Slovenski ustav nudi viša jamstva jer *ne bis in idem* ne vrijedi samo za suštinske odluke (odluke kojima je osoba pravomoćno oslobođena ili osuđena) nego i za odluke kojima je postupak pravomoćno obustavljen ili je optužba pravomoćno odbijena.⁵⁸ Pritom ako je primjerice protiv pojedinca pokrenut i pravomoćno okončan prekršajni postupak, a zatim se u vezi s istim povijesnim događajem pokrene kazneni postupak, to će biti dopušteno samo ako sud nalazi da ne proizlaze iz istog opisa radnji ili identičnih ili bitno istih činjenica (*idem*).⁵⁹

U vezi s interpretacijom *ne bis in idem* moguće je u posljednje vrijeme zapaziti učinak presude ESLJP-a u predmetu *A. i B. protiv Norveške*⁶⁰ kod redovitih sudova. U skladu sa sudskom praksom ESLJP-a (kao i Suda EU-a)⁶¹ dopuštaju se dvojni postupci uz ispunjenje određenih uvjeta. Tako dvojni postupci moraju biti „dovoljno usko povezani sadržajno i vremenski“. To podrazumijeva ne samo da bi svrhe kojima se teži i sredstva koja se koriste za njihovo postizanje u biti trebali biti komplementarni i vremenski povezani već i da bi moguće posljedice na takav način trebale biti razmjerne i predvidljive za osobe. Sud iznosi sljedeće elemente: komplementarne svrhe, predvidljivost posljedica istog spornog ponašanja (*idem*), izbjegavanje udvostručenja u prikupljanju, kao i procjeni dokaza, uzimanje u obzir sankcije izrečene u postupcima koji prvi postaju pravomoćni. Sukladno tome Vrhovni sud Republike Slovenije u predmetu br. I Ips 3691/2013⁶² zaključio je da je „[i]z različitih apstraktnih opisa

⁵⁶ Čl. 11.a ZP-1. Vidi i Selinšek, L., Komentar k čl. 11.a, u: Čas, Petra (ur.), *et al.*, Zakon o prekršajima (ZP-1) s komentarjem, 2018, str. 92; Šepec, M., Prepoved ponovnega sojenja o isti stvari – razmerje med kazenskim in prekrškovnim postopkom, Zbornik, 14. dnevi prekrškovnega prava, 2019, str. 56–67; Potisk, J., Kako se izogniti kršitvi načela *ne bis in idem*, Zbornik, 13. dnevi prekrškovnega prava, 2018, str. 21–33; Fišer, Z., Ko sta si napoti kaznivo dejanje in prekršek, Zbornik, 13. dnevi prekrškovnega prava, 2018, str. 5–20. Vidi i Bonačić, M.; Rašo, M., Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, Aktualna pitanja i prioriteta de lege ferenda, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 19, br. 2/2012, str. 439–472, u vezi s razlikovanjem kaznenih djela i prekršaja.

⁵⁷ Do sada nema presude ESLJP-a protiv Slovenije u vezi s čl. 4. Protokola br. 7.

⁵⁸ Vidi A. Erbežnik, Z. Dežman, Uvod u kazensko procesno pravo RS in EU, 2022.

⁵⁹ USRS, br. U-I-24/10, 19. 4. 2012., toč. 14.–15. Pritom je sud slijedio odluku ESLJP-a, *Sergey Zolotukhin v. Rusija*, br. 14939/03, 10. 2. 2009. Tako i VSRS, br. I Ips 4442/2015, 4. 3. 2021., br. I Ips 16245/2013, 15. 5. 2014. itd.

⁶⁰ ESLJP, *A. i B. v. Norveška* [GC], br. 24130/11 i br. 29758/11, 15. 11. 2016., toč. 130.–132. Vidi i Martinović, I., Načelo *ne bis in idem* nakon presude *A. i B. protiv Norveške*: mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u prekršajnom postupku, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 26, br. 2, 2019, str. 591–620. Vidi i Council of Europe, Guide on Article 4 of Protocol No. 7, 2022.

⁶¹ Npr. SEU, br. C117/20, *bpost*, 22. 3. 2022., ili br. C-524/15, *Menci*, 20. 3. 2018.

⁶² VSRS, br. I Ips 3691/2013, 4. 3. 2021. (vlastiti prijevod).

prekršaja i kaznenog djela razvidno da su težine prekršaja i kaznenog djela različite, kao i da se radi o različitim aspektima kaznenih radnji. Različit sadržaj ponašanja, koji se očituje u nastaloj posljedici, koja se traži na apstraktnoj, a kako je u konkretnom slučaju utvrđeno, i na konkretnoj razini, opravdava postupanje prema istoj osobi prvo u prekršajnom postupku i onda kada se još u kaznenom postupku ostvare (dodatni) zakonski elementi kaznenog djela.⁶³ Zanimljivo je da se vrhovni državni odvjetnik protivio upotrebi logike iz *A. i B.* Tako u odluci stoji da je državni odvjetnik predložio da se usvaja zahtjev u dijelu u kojem podnositelj navodi povredu načela *ne bis in idem* prema čl. 372. toč. 3. ZKP-a. S tim u vezi pojašnjava da prekršaj za koji je A. B. odgovarala kao odgovorna osoba pravne osobe B., d. o. o. i predmetno kazneno djelo proizlaze iz istih radnji, koje se bitno temelje na istim činjenicama. Kazneno djelo sadrži dodatna pravna obilježja u odnosu na prekršaj, no bez obzira na puko djelomično preklapanje odlučujuća je okolnost da se u oba postupka radi o istim temeljnim činjenicama, pa tako postoji objektivni identitet prekršajne i kaznene prijave. Pozivajući se na presudu Vrhovnog suda br. I Ips 4663/2015 od 9. 5. 2017., odluku Ustavnog suda br. U-I-24/2010 od 19. 4. 2012. i presudu Europskog suda za ljudska prava *Igor Tarasov v. Ukrajina*⁶⁴, naglašava da iz novije sudske prakse proizlazi da je povreda počinjena čak i kada se elementi prekršaja i kaznenog djela samo djelomično preklapaju. Smatra da su optužbe iznesene u rješenjima o prekršaju („nije isplatila plaću do 18. u mjesecu“) i kaznenom djelu („nije isplatio neto plaće u ukupnom iznosu“) identične, odnosno u suštini iste činjenice. Dodani ostali elementi činjeničnog stanja nemaju odlučujući učinak na istovjetnost predmetnih radnji u dva kaznena postupka. U obrazloženjima presuda samo generalizirano pozivanje na eksterno iskazanu uskraćenost radnika ne predstavlja bitno odstupanje od prekršajnog postupka budući da neisplata plaće sama po sebi također predstavlja uskraćenost (plaće). Smatra da ta navodna dodatna okolnost nije vidljiva iz opisa radnji spomenute trojice radnika. Međutim sama činjenica dugotrajnog ponašanja ne može biti temelj za ponovno uvrštavanje istih prekršaja koji su već bili procesuirani u naknadno šire kazneno djelo.⁶⁵ Može se očekivati da će pitanje u budućnosti doći i do Ustavnog suda, uz moguće pitanje primjene prava EU-a i mogućih viših nacionalnih ustavnih standarda u vezi s *ne bis in idem*. Uz to se pred

⁶³ *Ibid*, toč. 12. Drukčije je vrhovni državni odvjetnik bio mišljenja da je došlo do povrede *ne bis in idem* (toč. 3.).

⁶⁴ ESLJP, *Igor Tarasov v. Ukrajina*, br. 44396/05, 16. 6. 2016.

⁶⁵ Vrhovni državni odvjetnik pritom polazi od logike slične onoj iz predmeta *Maresti v. Hrvatska*, br. 55759/07, 25. 6. 2009., i drugih sličnih odluka ESLJP-a. U vezi s Hrvatskom vidi Bonačić, M. i Tomašić, T., Implementacija standarda Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom prekršajnom pravu i praksi, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 24, br. 2, 2017, str. 381–411.

Ustavnim sudom postavilo i pitanje razlikovanja pojedinačnih prekršaja i kaznenih djela u smislu načela zakonitosti i prekrivanja zakonskih obilježja.⁶⁶

3. PREKRŠAJNI POSTUPAK U SLOVENSKOM PRAVU

ZP-1 je odstupio od ranije utvrđenog modela odlučivanja prekršajnog suca i senata za prekršaje kao žalbenog tijela. Tako sada postoje dvije osnovne vrste postupka: postupak za prekršaje koji vodi prekršajno tijelo (brzi postupak, slov. *hitri postopek*)⁶⁷ i redoviti sudski postupak.⁶⁸ O prekršajima se po pravilu odlučuje po brzom postupku, osim u slučajevima kada je zakonom drugačije određeno. Redoviti sudski postupak namijenjen je za prekršaje u kojima je potreban veći stupanj vrednovanja sa stajališta osobnosti počinitelja, gdje postoje šire granice dispozitivnosti pri izricanju sankcija ili sankcije svojim posljedicama značajnije zadiru u ljudska prava. Zakonom su definirani slučajevi kada nije moguće provesti brzi postupak.⁶⁹ Unatoč zakonskoj odredbi došlo je do cijelog niza sporova oko nadležnosti između prekršajnih tijela (uglavnom policije) i sudova o kojima neposredno odlučuje Ustavni sud RS (čl. 160. Ustava RS).⁷⁰

⁶⁶ USRS, br. U-I-88/07, 8. 1. 2009. Zakonska obilježja kaznenog djela neovlaštene proizvodnje i prometa oružjem ili eksplozivnim tvarima iz čl. 310. st. 1. Kaznenog zakona u dijelu koji se odnosi na izvršenje kaznenog djela počinjenog „nedopuštenim držanjem vatrenog oružja ili streljiva, čiji je promet ograničen samo na pojedince“ u cijelosti mogu biti obuhvaćeni zakonskim obilježjima prekršaja iz čl. 81. st. 1. toč. 4. Zakona o oružju u odnosu na čl. 10. istoga zakona. Ustavni je sud zaključio da je čl. 310. Kaznenog zakona u tom dijelu nesuglasan s čl. 2. Ustava i čl. 28. Ustava. USRS, br. U-I-134/11, 11. 7. 2013. Sustav kaznenopravne zaštite pravnih dobara u vezi s divljači i lovstvom uređen je na način da je razgraničenje između kaznene i prekršajne razine definirano kao posljedica ozljede. Vidi i Selinšek, L., Prekrški zoper javni red in mir: Problematika razmejevanja od ustreznih kaznivih dejanj, Zbornik, Dnevi prekrškovega prava, 2007, str. 96–107.

⁶⁷ Čl. 49.–58. ZP-1.

⁶⁸ Čl. 67.–168. ZP-1.

⁶⁹ Čl. 52. ZP-1. Brzi postupak nije dopušten: ako su prema prirodi povrede ispunjeni uvjeti za izricanje sporedne sankcije; ako je propisana sporedna sankcija zabrane upravljanja motornim vozilom; ako je propisana sporedna sankcija isključenja iz postupka javne nabave; protiv maloljetnih počinitelja kaznenih djela; za prekršaje iz područja obrambenih dužnosti; za prekršaje protiv sigurnosti prometa na cestama za koje je propisana sporedna sankcija kaznenih bodova u iznosu zbog kojeg se počinitelju, prema zakonu, oduzima vozačka dozvola; za prekršaje iz područja političkih stranaka i izborne i referendumске kampanje, čiji je nadzor u nadležnosti Računskog suda Republike Slovenije; ako prijedlog za prekršaj podnese tijelo koje prema zakonu obavlja nadzor nad radom prekršajnog tijela. U brzom postupku počinitelj se može kazniti samo najnižim propisanim iznosom globe ako zakonom nije drukčije određeno.

⁷⁰ Npr. USRS, br. P-179/05, 24. 11. 2005.; P-14/08, 8. 1. 2009. (vidi i izdvojeno mišljenje suca Ribičiča); P-79/08, 18. 6. 2009.; P-4/16, 9. 2. 2017. Vidi Grad, F., Kako razbremeniti ustavno sodišče?, *Revus*, br. 8/2008, str. 7–10; Pruša, M., Razmejitev pristojnosti za odločanje o prekrških v hitrem oz. rednem sodnem postopku, *Pravna praksa*, br. 33/2008, str. 19–20.

3.1. Nadležna tijela za prekršaje

Tijela nadležna za prekršaje dijele se na prekršajna tijela i redovite sudove. Pri tome su prekršajna tijela nadležna za brzi prekršajni postupak, dok su sudovi nadležni u pogledu sudske zaštite i redovitog prekršajnog postupka. Tako su za prekršaje od sudova zaduženi najprije kotarski sudovi (slov. *okrajna sodišča*), u ograničenoj mjeri u vezi sa žalbom viši sudovi (slov. *višja sodišča*) i iznimno u smislu izvanrednog pravnog lijeka Vrhovni sud (*Vrhovno sodišče Republike Slovenije*, dalje: VSRS).⁷¹ Pri tom je zanimljiv odnos Ustavnog suda Republike Slovenije (*Ustavno sodišče Republike Slovenije*, dalje: USRS) prema predmetu prekršaja kao najviše sudbene vlasti za zaštitu ustavnosti i zakonitosti te ljudskih prava i temeljnih sloboda. Iako je u principu nadležnost Ustavnog suda u tim predmetima ograničena, kako će biti detaljnije prikazano, taj je sud u proteklim godinama bitno utjecao na razvoj slovenskog prekršajnog prava. Neka aktualna rješenja u prekršajnom pravu čak se trenutačno temelje samo na odlukama Ustavnog suda (o načinu izvršenja njegovih odluka) s obzirom na to da zakonodavac nije izmijenio zakon u svim dijelovima koje je Ustavni sud proglasio neustavnima. U nastavku će najprije biti iznesen prikaz osnova materijalnopravnih odredbi prekršaja i prekršajnog postupka u Sloveniji, uključujući relevantnu sudsku praksu Ustavnog suda. Slijedit će detaljniji prikaz odabranih mjerodavnih odluka Ustavnog suda u vezi sa statusom prekršajnih sudaca, privilegijem protiv samooptuživanja, pravom na saslušanje, pravnim lijekovima i lišenjem slobode u prekršajnom postupku. Na kraju će djelovanje Ustavnog suda biti prikazano u svjetlu moguće šire teorije djelovanja ustavnih sudova (nazvane teorijom njihala), uz uzimanje u obzir da je postupanje u predmetima prekršaja pred Ustavnim sudom u određenoj mjeri arbitrarno i zavisi od sastava suda.

3.2. Brzi postupak

U brzom postupku, koji započinje po službenoj dužnosti ili na prijedlog, prekršajno tijelo brzo i jednostavno utvrđuje činjenice i prikuplja dokaze potrebne za donošenje odluke o prekršaju. U postupku se djelomično primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku⁷² i djelomično odredbe o redovitom sudskom postupku.⁷³ U ovom postupku, iako nisu sva izričito propisana, važe

⁷¹ Čl. 45., čl. 170. i čl. 208.–214. ZP-1.

⁷² Čl. 49. i čl. 58. st. 1. ZP-1. Oko nadležnosti i sporova o nadležnosti, zastupanja, jezika u postupku, poziva, zapisnika, odluka, pregleda i prijepisa spisa, rokova i rasprava, povrata u prijašnje stanje, dostave i izuzeća službenih osoba.

⁷³ Čl. 58. st. 2. ZP-1. U vezi s osobnom pretragom i pretragom stana, oduzimanjem i pretragom elektroničkih i srodnih uređaja, privremenim oduzimanjem i oduzimanjem predmeta,

načela pretpostavke nedužnosti, materijalne istine, slobodne ocjene dokaza, učinkovitosti i saslušanja.⁷⁴ Prije donošenja rješenja o prekršaju prekršitelj mora biti obaviješten usmeno ili pismeno (ako nije prisutan) o počinjenom prekršaju i poučen o činjenicama i okolnostima prekršaja, da se može pisano očitovati te da je dužan navesti sve činjenice i dokaze koji mu idu u prilog jer ih u suprotnom više neće moći iznositi. Nadalje da se može očitovati o činjenicama ili okolnostima kaznenog djela, ali da to nije dužan učiniti niti odgovarati na pitanja, a ako se želi očitovati ili odgovoriti, nije dužan svjedočiti protiv sebe ili svoje rodbine (privilegij protiv samooptuživanja). Odluka o prekršaju ne može se temeljiti na izjavi prekršitelja ako nije poučen o navedenim pravima ili ako dana pouka nije unesena u zapisnik, službenu zabilješku ili pismenu obavijest (dokazno pravilo).⁷⁵ Prekršajno tijelo može odlučiti odlukom⁷⁶ ili platnim nalogom kao dvjema mogućnostima brzog postupka.

3.3. Platni nalog

Platni nalog izdaje se ako ovlaštena službena osoba prekršajnog tijela osobno uoči prekršaj ili ga utvrdi odgovarajućim tehničkim sredstvima ili uređajima. Prekršitelju, ako je prisutan, uručuje se odmah na mjestu počinjenja prekršaja, inače se uručuje po odredbama upravnog postupka. Prilikom dostave platnog naloga počinitelju se usmeno predočavaju počinjeno djelo i dokazi, što se navodi na platnom nalogu. Također se izdaje ako ovlaštena službena osoba na temelju dojava i dokaza prikupljenih neposredno nakon počinjenja na mjestu počinjenja utvrdi prekršaj. Prije izdavanja i uručivanja takva platnog naloga prekršitelju se mora omogućiti da se osobno očituje o počinjenom prekršaju, a platni nalog mora sadržavati i kratak opis prekršaja te kratki sažetak izjave počinitelja. Ako se platni nalog ne može izdati i uručiti prekršitelju odmah na mjestu, uručit će mu se prema odredbama zakona kojim se uređuje opći

privođenjem, pritvorom i jamčevinom, zastupanjem strane pravne osobe, postupkom protiv pravne i odgovorne osobe, pravima oštećenika, postupcima pripajanja i izdvojenja predmeta, prekidima i obustavama postupaka i troškovima postupka.

⁷⁴ Vidi Perpar, M., Postopek za prekrške prekrškovnega organa (hitri potopek), u: Jenull, H. (ur.), op. cit. (bilj.23), str. 215–232. Vidi i u: Čas, P. (ur.), op. cit. (bilj. 56), str. 271–285.

⁷⁵ Čl. 55. ZP-1.

⁷⁶ Čl. 56. ZP-1. Pismena je odluka propisana: ako je uz globu propisano i obvezno oduzimanje predmeta; ako je potrebno oduzeti imovinsku korist; ako prekršajni organ umjesto globe izrekne opomenu; ako organ za prekršaje izrekne globu veću od najmanjeg propisanog iznosa; ako je za prekršaje iz područja poreza, trošarina i carina te javne nabave propisana globa u višekratniku ili postotku poreza, trošarine ili carine; za prekršaje iz područja zaštite tržišnog natjecanja, deviznog poslovanja i bankarstva; za najteže prekršaje (prekršaji iz čl. 17. st. 6. ZP-1); u drugim slučajevima kada nisu određeni uvjeti za izdavanje platnog naloga.

upravni postupak. U tom slučaju uz nalog počinitelju se dostavlja i kratki opis stvarnog stanja prekršaja s dokazima ako oni već nisu navedeni u platnom nalogu.⁷⁷ U slučaju naplate kazne u roku od osam dana od kada platni nalog, odnosno odluka o prekršaju, postanu konačni kazna se smanjuje za polovicu (uz presumpciju odricanja prava na pravni lijek).⁷⁸

3.4. Zahtjev za sudsku zaštitu

Nakon provedenog brzog postupka korisniku se daje mogućnost pobijanja rješenja o prekršaju u roku od osam dana podnošenjem zahtjeva za sudsku zaštitu pred kotarskim kaznenim sudom kao suspenzivnim pravnim lijekom.⁷⁹ Iznimno protiv platnih naloga u vezi s nepravilnim parkiranjem nije moguć neposredni zahtjev, nego je potrebno prije uložiti prigovor prekršajnom tijelu.⁸⁰ Zahtjev kao pravni lijek ima dvojnu funkciju: omogućuje ispitivanje rješenja tijela za prekršaje i pokretanje postupka protiv odluke o prekršaju u smislu sudske zaštite. Pritom je, slično kao u kaznenom postupku, potrebna prethodna obavijest o takvu zahtjevu u roku od osam dana od prijema odluke. Samo na temelju takve obavijesti izrađuje se obrazloženje. Bez obavijesti se gubi i pravo na pravni lijek.⁸¹ U zahtjevu za sudsku zaštitu korisnik može isticati klasične žalbene razloge: pogrešnu primjenu materijalnog i procesnog prava te nepotpuno i pogrešno utvrđeno činjenično stanje. Osim navedenih razloga u zahtjevu za sudsku zaštitu korisnik može istaknuti i razloge koji se odnose na sankcije, oduzimanje imovinske koristi, troškove postupka i odluku o imovinskoppravnom zahtjevu. U postupku sud uvijek po službenoj dužnosti ispituje određena pitanja: stvarnu nadležnost tijela, moguću povredu materijal-

⁷⁷ Članak vodi posebnu brigu o jamstvu prava obrane i kontradiktornosti u postupku.

⁷⁸ Čl. 57.–57.c ZP-1. Novela ZP-1H iz 2013. godine promijenila je sustav platnog naloga. Tako je ukinula posebni platni nalog (čl. 57.a), odnosno obje mogućnosti platnog naloga svrstala je u isti članak u vezi s novim uređenjem prava kršitelja na izjavu (prethodna izjava umjesto prigovora). Detaljnije vidi Podvršič, A., Plaćilni nalog – odprta vprašanja, Zbornik, 17. dnevi prekrškovnega prava, 2022, str. 86–91; Jenull, H., Odločba in plačilni nalog po noveli ZP-1H, Zbornik, 8. dnevi prekrškovnega prava, 2013, str. 7–12; Viltušnik, R., Posebni plačilni nalog, 2. dnevi prekrškovnega prava, 2007, str. 78–86.

⁷⁹ U 2021. godini sudovi su primili 10 190 zahtjeva za sudsku zaštitu (s 1/3 opravdanih zahtjeva i promjenom odluke prekršajnog tijela). Sodna statistika, 2021.

⁸⁰ Čl. 57.b ZP-1. Vidi i Drobež, E., Pravna sredstva v hitrem prekrškovnem postopku, Zbornik, 16. dnevi prekrškovnega prava, 2021, str. 101–109; Budimir, M., Ravnanje prekrškovnih organov ob prejemu napovedi zahteve za sodno varstvo, Zbornik, 15. dnevi prekrškovnega prava, 2020, str. 18–23; Gril, S., Pravna sredstva v hitrem postopku, Zbornik, 13. dnevi prekrškovnega prava, 2018, str. 137–149; Jesenko M., Napoved zahteve za sodno varstvo, Pravna praksa, br. 20–21(2016), str. 41–42.

⁸¹ Čl. 59.–61. ZP-1.

nih odredaba zakona ili propisa, zastaru, mogućnost počinitelja da se očituje o prekršaju, razumljivost odluke i moguće nezakonite dokaze, tj. dokaze na koje se prema odredbama zakona ne može pozivati ili su pribavljeni povredom Ustavom utvrđenih ljudskih prava.⁸²

3.5. Kontradiktornost i prava obrane

Bitna je kontradiktornost prekršajnog postupka. To važi kako za prekršajna tijela tako i za sud u postupku sudske zaštite. Zakon je u tom smislu bio dopunjen novelom ZP-1G, u kojoj je uvažena praksa Ustavnog suda. Ako sud iz podataka u spisu utvrdi činjenice o kojima počinitelj nije mogao svjedočiti u postupku pred prekršajnim tijelom ili u zahtjevu za sudska zaštitu, sud će o tome obavijestiti počinitelja, a ako se činjenice izvedu iz opisa činjeničnog stanja, taj će mu se opis također proslijediti. Osim toga obavijestit će ga gdje i kada (u kojem roku) može razgledati spise te ga poučiti o pravima iz četvrtog stavka čl. 114. ZP-1 (pravo na iznošenje činjenica i dokaza, pravo na poziv i nazočnost izvođenju dokaza). Počinitelj će tako imati mogućnost podnijeti svoja očitovanja, prijedloge i zahtjeve u roku koji odredi sud. Ako sud odluči ponoviti ili dopuniti dokazni postupak, dužan je o tome obavijestiti i počinitelja te ga ujedno obavijestiti da može biti nazočan izvođenju dokaza i da će biti pozvan da sudjeluje ako to pisanim putem predloži sudu u roku od pet dana od primitka obavijesti.⁸³ Uz to sud obavezuje i posebna dužnost da ukloni povredu prava na saslušanje. Ako utvrdi da počinitelju nije dana mogućnost da se očituje o prekršaju ili ako su povrijeđene odredbe o uporabi jezika u prekršajnom postupku, sud najprije otklanja povredu na način da počinitelju dopusti izjavu, ili mu dopusti da se u postupku služi jezikom, a zatim odlučuje o zahtjevu prema stanju stvari.⁸⁴ Uz to moraju biti poštovana prava obrane. Kad se odluka o prekršaju temelji na inkriminirajućim izjavama svjedoka, počinitelju se mora omogućiti da ih sasluša ili zatraži njihovo saslušanje u postupku odlučivanja o zahtjevu za sudska zaštitu. Ako prekršitelj svoje pravo nije mogao ostvariti, presuda se ne može isključivo ili u odlučujućoj mjeri temeljiti na njihovim izjavama.⁸⁵ Sud može odbiti zahtjev, potvrditi ga i poništiti odluku ili je promijeniti. Odluka o prekršaju ne smije se mijenjati na štetu počinitelja (zabrana *reformatio in peius*). U ograničenim slučajevima moguća je još i žalba na dru-

⁸² Čl. 62.a ZP-1.

⁸³ Čl. 65. st. 5. ZP-1 (dodan novelom ZP-1G, Službeni list RS, br. 9/11). Tako i USRS, br. Up-319/10, 20. 1. 2011.; br. Up-965/11, 9. 5. 2013.; br. Up-578/16, 20. 4. 2017.; br. Up-887/14, 20. 4. 2017.; br. Up-847/14, 20. 4. 2017.; br. Up-942/14, 20. 4. 2017.; i br. Up-854/14, 20. 4. 2017.

⁸⁴ Čl. 65. st. 9. ZP-1.

⁸⁵ USRS, br. 1293/10, 21. 6. 2012.

gostupanjskom sudu,⁸⁶ uređenje koje je Ustavni sud smatrao neustavnim, kako će biti prikazano u nastavku.

3.6. Redoviti sudski postupak

U velikoj je mjeri koncipiran po uzoru na kazneni postupak sa smislenom primjenom normi tog postupka.⁸⁷ Kao prekršajni postupak zamišljen je kao iznimka u slučaju težih prekršaja.⁸⁸ Izričito zakon propisuje načela presumpcije nedužnosti, materijalne istine relativizirane u slučaju priznanja,⁸⁹ slobodne ocjene dokaza ograničene pojedinačnim negativnim dokaznim pravilima, i obvezu saslušanja. Prava obrane slična su pravima obrane iz kaznenog postupka, uključujući i pravo na odvjetnika.⁹⁰ Redoviti prekršajni postupak pokreće se na optužni prijedlog organa za prekršaje, nadzornog tijela tog organa ili državnog odvjetnika. Ako su ispunjeni uvjeti za postupak, sud provodi postupak po službenoj dužnosti.⁹¹ U postupku je moguć i sudski pritvor (slov. *pridrzanje*) do 24 sata, sudski pritvor osobe zbog alkoholiziranosti ili upotrebe

⁸⁶ Čl. 66. ZP-1.

⁸⁷ Čl. 67. Smisljena primjena normi ZKP-a u vezi s jezikom postupka, podnošenjem zahtjeva i zapisnicima, rokovima, ispitivanjem optuženika, saslušanjem svjedoka i vještaka, kućnom, osobnom pretragom i pretragom elektroničkih uređaja, zapljenom i oduzimanjem predmeta, glavnom raspravom u skraćenom postupku pred kotarskim sudom, čuvanjem i upravljanjem oduzetih predmeta te privremenim osiguranjem zahtjeva za oduzimanje imovinske korist, i prijenosom nadležnosti. Za dostavu se smisleno primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak. Vidi i Gorkič, P., Smisljena uporaba pravil kazenskoga procesnoga prava u prekrškovnom pravu – v luči temeljnih postopkovnih načel, Zbornik, Dnevi prekrškovega prava, str. 78–86.

⁸⁸ U 2021. godini bilo je 11 582 predmeta na temelju optužnog prijedloga. Sodna statistika, 2021.

⁸⁹ Čl. 68. i čl. 118. ZP-1. Ako okrivljenik priznaje prekršaj, a priznanje je jasno i potpuno, sud ne treba prikupljati druge dokaze.

⁹⁰ Čl. 90. ZP-1. Prava obrane Ustavni je sud dodatno pojasnio npr. u predmetu br. Up-1544/10, 21. 6. 2012. Tako se okrivljenik može odreći prava na ispitivanje svjedoka koji ga terete pod pretpostavkom da je bio obaviješten o radnji, ali mu ga sud ne može oduzeti sam. Postupanje suda koji je prvo obavijestio obranu o ispitivanju inkriminirajućih svjedoka, a zatim joj uskratilo mogućnost ispitivanja tih svjedoka budući da okrivljenik nije bio obaviješten o promjeni datuma ročišta za njihovo ispitivanje, zapravo znači oduzimanje prava na ispitivanje, a time i povredu prava na obranu.

⁹¹ Čl. 106. ZP-1. Prema zakonu ne postoje uvjeti za pokretanje postupka: ako djelo nije prekršaj; ako postoji okolnost koja isključuje odgovornost za prekršaj; ako prekršajni postupak više nije moguć zbog zastare; ako se radi o prekršaju neznatnog značaja, a okolnosti, niska uračunljivost ili osobne prilike počinitelja pokazuju da postupak ne bi bio svrsishodan; ako je naveden neki drugi razlog zbog kojeg se prema zakonu ne može pokrenuti prekršajni postupak.

psihotropnih supstanci i policijski pritvor do 12 sati.⁹² Uz to zakon propisuje i druge mjere za sprječavanje bijega i ponavljanje prekršaja (jamčevina, privremeno oduzimanje vozačke dozvole). One za razliku od kaznenog postupka nisu predviđene kao alternativne mjere lišenju slobode.⁹³ Usmena rasprava nije obavezna i ona će se odrediti ako je to potrebno radi razjašnjenja stvari, uz uzimanje u obzir prava obrane.⁹⁴ Može se održati i u odsutnosti okrivljenika, koji je uredno pozvan i upozoren na posljedice nedolaska, te njegova nazočnost nije nužna za pravilno odlučivanje o stanju stvari. Pod istim uvjetima usmena rasprava može se održati i u odsutnosti pozvanog predstavnika okrivljene pravne osobe.⁹⁵ Uz to zakon dopušta u redovitom postupku i skraćeni postupak (slov. *skrajšani postopek*) ako sudac koji vodi prekršajni postupak na temelju optužnog prijedloga i sadržaja dokaza priloženih uz optužni prijedlog utvrdi da je okrivljenik počinio prekršaj. U tom slučaju donosi odluku bez saslušanja okrivljenika, uz mogućnost prigovora.⁹⁶ Protiv presude moguća je žalba drugostupanjskom sudu kao potpuni devolutivni i suspenzivni pravni lijek, koja se mora prethodno najaviti.⁹⁷ Moguć je i zahtjev za zaštitu zakonitosti kao izvanredni pravni lijek, ali samo od strane državnog odvjetnika.⁹⁸ Uz to je novela zakona (ZP-1G) iz 2011. uvela još jedan izvanredni pravni lijek – ukidanje ili izmjenju rješenja tijela za prekršaje po uzoru na pravni lijek iz Zakona o općem upravnom postupku.⁹⁹

⁹² Uz to i čl. 24. Zakona o pravilima cestovnog prometa daje policiji mogućnost pritvora zbog alkoholiziranosti do 12 sati. Tu odredbu u vezi s čl. 108. st. 2. ZP-1 Ustavni je sud proglasio neustavnom zbog prekratkog roka za žalbu („dok traje pritvor“). USRS, br. U-I-89/15, 30. 11. 2017.

⁹³ Čl. 108.–113.e ZP-1.

⁹⁴ Čl. 125. ZP-1.

⁹⁵ Čl. 126. ZP-1.

⁹⁶ Čl. 129.a ZP-1. To je institut srodan kaznenom nalogu iz kaznenog postupka.

⁹⁷ Čl. 98. i 150.–168. ZP-1.

⁹⁸ Čl. 169.–171. ZP-1. Vidi Jenull, H., O pobudi za varstvo zakonitosti v zadevah prekrškov, Odvetnik, br. 1/2020, str. 18–22.

⁹⁹ Čl. 171.a–171. Razloži su: 1. ako ga je izdalo nenadležno tijelo za prekršaje; 2. ako se temelji na drugoj odluci o prekršaju ili drugoj odluci i ta je odluka pravomoćno izmijenjena, poništena ili ukinuta; 3. ako su njime očigledno povrijeđene materijalne odredbe tog zakona ili propisa kojima je propisan prekršaj na štetu počinitelja; 4. ako se utvrde nove činjenice i podnesu novi dokazi iz kojih je razvidno da počinitelj nije počinio prekršaj te nije imao priliku sudjelovati u postupku u kojem je doneseno rješenje o prekršaju jer nisu dostavljeni pravi osobni podaci o njegovu identitetu.

4. ODLUČIVANJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE SLOVENIJE U PREDMETIMA PREKRŠAJA

U vezi s razvojem slovenskog prekršajnog prava mjerodavna je uloga slovenskog Ustavnog suda (*Ustavno sodišče RS*). Taj je sud koncipiran npr. po uzoru na njemački Ustavni sud kao sud izrazite moći. Kao takav, izraziti je sukreator prava i u tom pogledu predstavlja snažnu kontrolu zakonodavca. Pokretanje postupka pred slovenskim Ustavnim sudom moguće je na temelju: zahtjeva (slov. *zahteva*) ili prijedloga (slov. *pobuda*) suglasnosti zakona ili drugih propisa s Ustavom i zakonom, ili ustavne tužbe (slov. *ustavna pritožba*).¹⁰⁰ Zahtjev mogu podnijeti samo određena javna tijela (npr. Državni zbor, Vlada, trećina zastupnika i drugi). Prijedlog može podnijeti osoba koja iskazuje pravni interes u roku od godinu dana otkad je propis stupio na snagu, odnosno u roku od godinu dana od dana saznanja podnositelja za nastupanje štetnih posljedica. Pravni interes postoji ako se propisom ili općim aktom donesenim za obavljanje javnih ovlasti čiju ocjenu predlaže predlagatelj neposredno dira u njegova prava, pravne interese ili njegov pravni položaj.¹⁰¹ Ustavna tužba može se podnijeti zbog povrede ljudskog prava ili temeljnih sloboda protiv pojedinačnog akta kojim je državno tijelo, tijelo lokalne zajednice ili nositelj javnih ovlasti odlučivalo o pravu, obvezi ili pravnoj koristi pojedinca ili pravne osobe u roku od 60 dana i u pravilu nakon upotrebe svih pravnih lijekova.¹⁰² U 2007. godini uvjeti za ustavnu tužbu bili su pooštreni.¹⁰³ Tako se mora „raditi o povredi ljudskih prava ili temeljnih sloboda koja bi imala teže posljedice za podnositelja“. Pritom zakon uvodi presumpciju da se kod prekršajnih predmeta ne radi o takvim posljedicama. Ustavni sud može, u posebno opravdanim slučajevima, iznimno odlučiti o ustavnoj žalbi protiv pojedinačnih akata u vezi s prekršajima. Osobito je osnovan slučaj ako se radi o odlučivanju o važnom ustavnopravnom pitanju koje nadilazi važnost konkretnog predmeta.¹⁰⁴ Ako je Ustavni sud već odlučivao o istom ustavnopravnom pitanju, neće ponovno odlučivati, osim kada se na temelju okolnosti konkretnog slučaja može zaključiti da redoviti sud zanemaruje Ustavom zajamčena ljudska prava.¹⁰⁵ Unatoč takvu ograničenju Sud je u prošlosti mjerodavno (su)određivao temeljna pitanja prekršajnog prava, kako će biti prikazano na nekoliko određenih tema u nastavku. Odluke su bile odabrane i raspoređene po temama, u vezi s nekim

¹⁰⁰ Zakon o ustavnom sodišču – ZUstS (Službeni list RS, br. 15/94).

¹⁰¹ Čl. 24. ZUstS.

¹⁰² Čl. 50.–53. ZUstS.

¹⁰³ Vidi Fišer, Z., Ustavna pritožba v zadevah prekrškov po noveli Zakona o ustavnem sodišču, Zbornik, Dnevi prekrškovnega prava, 2008, str. 7–19.

¹⁰⁴ Čl. 55.a ZUstS.

¹⁰⁵ USRS, br. Up-965/11, 9. 5. 2013.

temeljnim garancijama poštenog postupka: nepristrani i neovisni sud, temeljna prava obrane, pravni lijekovi i zaštita pred arbitrarnim lišenjem slobode. Riječ je o garancijama bez kojih postupak evidentno krši pravdu („*flagrant denial of justice*“).¹⁰⁶ U radu se prvi put daje takav sistematičan prikaz ustavne prakse Republike Slovenije u području prekršajnog prava. Pritom je namjera kroz jezik samog suda (citiranje), uz relevantno objašnjenje, približiti čitatelju logiku slovenskog Ustavnog suda. Tek u zadnjem dijelu autor će iznijeti svoj komentar tih odluka.

4.1. Status suca za prekršaje

Do novog zakona iz 2003. postojali su suci za prekršaje u Sloveniji kao posebni suci. Pritom se već postavilo pitanje imaju li takvi suci status suca po Ustavu i sukladno čl. 6. st. 1. EKLJP-a i koliko se propisi za redovite suce odnose i na njih. Tako je Ustavni sud u predmetu br. U-I-117/93 zaključio da “[p]ojam optužbe treba shvatiti šire od same optužbe koju podiže državni odvjetnik, pa je stoga optužba svako djelo koje se građaninu izriče i na temelju toga mu se prijeti kaznom. Budući da i prekršajni suci na temelju takvih akata postupaju u vezi s nezakonitim radnjama za koje je zapriječena kazna, moraju se prema odredbi čl. 23. Ustava tretirati kao dio sudbene vlasti. Prekršajni suci također mogu izreći zatvorske kazne za neka kaznena djela. Izricanjem zaštitnih mjera može se zadirati u Ustavom zaštićena prava. Stoga se sudac za prekršaje mora smatrati dijelom sudbene vlasti kako na temelju čl. 23. Ustava tako i sa stajališta vrste sankcija koje izriče. U bilo kojoj definiciji njihova statusa nije ih dopustivo svrstati u izvršnu ili upravnu vlast.”¹⁰⁷

U predmetu br. U-I-321/96¹⁰⁸ postavilo se pitanje postupka za biranje prekršajnih sudaca. Prema tada važećim pravilima¹⁰⁹ kandidate za prekršajne suce birala je Komisija za imenovanja Parlamenta, a ne Sudbeno vijeće kao u slučaju redovitih sudaca. Sud je zaključio da zakoni¹¹⁰ „u okviru kandidacijskog postupka ne uređuju koje je tijelo nadležno za utvrđivanje liste kandidata [...]. Također ne sadrže odredbe koje bi kandidatima za prekršajne suce koji nisu predloženi za izbor dale mogućnost učinkovite sudske zaštite ustavnih prava.

¹⁰⁶ Koncept kako ga je u vezi s nekim temeljnim postulatima primarno čl. 6. (a i čl. 5.) razvio ESLJP. Vidi i Council of Europe, Guide on Article 6 (criminal limb), 2022, str. 107–108.

¹⁰⁷ USRS, br. U-I-117/93, 2. 2. 1995. (vlastiti prijevod). U dotičnom slučaju sud se bavio pitanjem važećeg sustava plaća za prekršajne suce.

¹⁰⁸ USRS, br. U-I-321/96, 10. 10. 1996.

¹⁰⁹ Zakon o začasni ureditvi organizacije in pristojnosti občinskih sodnikov za prekrške in občinskih javnih pravobranilcev (Službeni list RS, br. 82/94).

¹¹⁰ Zakon o začasni ureditvi organizacije in pristojnosti občinskih sodnikov za prekrške in občinskih javnih pravobranilcev (ZZUOPSP) i Zakon o prekrških (ZP).

[...] Što se tiče izbora sudaca, Ustav u čl. 129. propisuje da je sudačka funkcija stalna, a u čl. 130. da suce bira Državni zbor na prijedlog Sudbenog vijeća. Uvjete za izbor u sudačku dužnost, uvjete za napredovanje, razloge za prestanak sudačke dužnosti, razloge za razrješenje suca, prava i dužnosti iz sudačke dužnosti te postupak njihova ostvarivanja zakonodavac je uredio posebnim zakonom – Zakonom o sudskoj službi [...].¹¹¹ Zakonodavac je na spomenu tu neustavnost odgovorio promjenom zakona ZP-I.¹¹² Dotično pitanje statusa postalo je bespredmetno ukidanjem istražnih sudaca i njihovom transformacijom¹¹³ u redovite kaznene suce na razini prvostupanjanskih kotarskih sudaca (slov. *okrajni sodniki*) ili viših sudaca u slučaju sudaca Senata za prekršaje. Razlog za promjenu bila je neučinkovitost dotičnog sustava.¹¹⁴ Pritom je zakon predvidio za nekadašnje suce koji nisu ispunili uvjete za redovite suce mirovanje statusa do ispunjavanja uvjeta te u međuvremenu njihovo zapošljavanje kao stručnih suradnika.¹¹⁵

4.2. Privilegij protiv samooptuživanja

Po odredbama ZP-1 odgovornost za prekršaj subjektivna je odgovornost (nehaj ili namjera) te važi pretpostavka nedužnosti.¹¹⁶ Uz to je Sud u predmetu br. 120/97 naveo da „se i okrivljeniku u prekršajnom postupku moraju osigurati temeljna jamstva poštenog postupka, ali da razina zajamčenih prava može biti niža u slučaju lakših povreda s lakšim posljedicama za osobu od one zajamčene u kaznenom postupku. Bitno je da se okrivljeniku daju primjerene i dovoljne mogućnosti da zauzme stav o činjeničnom i pravnom aspektu optuž-

¹¹¹ *Supra* bilj. 108, toč. 4. i 5. Sudac Zupančič dao je izdvojeno mišljenje, u kojem se protivio tomu da prekršajni suci dobiju status sudaca. Tako je, među ostalim, naveo da „u procesnom smislu prekršajni suci za prekršaje, naravno, nisu suci ni na koji način. U procesnoj pravnoj teoriji svaki pravi pravni spor mora biti (1) bipolaran, (2) retrospektivan, (3) pravo i pravni lijek moraju biti međusobno ovisni, (4) svaki pravni spor samostalna je epizoda, i (5) pravni je spor zamišljen od stranaka i stranke ga kontroliraju (raspoloživost). Budući da te pretpostavke ne vrijede za prekršajni postupak, problem ne može biti u tome što suci za prekršaje nemaju status suca, iako mogu izricati zatvorske kazne, nego je problem, naprotiv, što oni uopće mogu izricati zatvorske kazne. Nije svatko koga zakonodavno tijelo ili čak Ustavni sud naziva ‘sucem’ zapravo sudac. Također nije presudno kakve sankcije može izreći. Odlučujuće je hoće li mu proceduralni kontekst u kojem djeluje dopuštati da bude nepristran.“ (vlastiti prijevod).

¹¹² Službeni list RS, br. 35/97. Čl. 258.a–258.j ZP.

¹¹³ Sva pitanja statusa nekadašnjih prekršajnih suca time nisu bila razriješena. Tako su npr. neki od njih pred Ustavnim sudom u predmetu br. U-I-110/05, 15. 2. 2007., tražili i priznanje stečenih naslova senioriteta, što je sud odbacio.

¹¹⁴ Prema ocjenama, prije reforme uspjelo se prikupiti tek 8 % novčanih kazni.

¹¹⁵ Čl. 217. ZP-1.

¹¹⁶ Čl. 7.-9. ZP-1.

be koja mu je upućena. Kriterij za ocjenu je li okrivljeniku u prekršajnom postupku zajamčen pravičan postupak stoga je jamstvo jednake zaštite prava iz čl. 22. Ustava u vezi s odredbom čl. 29. Ustava o pravnim jamstvima u kaznenom postupku.¹¹⁷ U predmetima cestovnih prekršaja zakon je uspostavio pretpostavku da je počinitelj prekršaja vlasnik vozila ili nositelj prava korištenja vozila. Tako je bilo propisano da „[a]ko postoji sumnja je li vlasnik, odnosno ovlaštenik vozila upravljao vozilom u vrijeme počinjenja prekršaja, a ne želi se izjasniti, kaznit će se za počinjeni prekršaj kao da je vozio sam, osim ako iz osobito opravdanih razloga nije mogao znati tko upravlja vozilom“.¹¹⁸ Ustavni je sud takav propis u predmetu br. U-I-213/98 proglasio neusklađenim s čl. 22. (jednaka zaštita prava), čl. 27. (pretpostavka nedužnosti) i čl. 29. (pravna jamstva u kaznenom postupku) Ustava RS.¹¹⁹ Pritom je naglasio da nije jasno na koji se način navodni počinitelj oslobađa odgovornosti, da mu se uskraćuje i mogućnost da se brani sam, a da pritom ne optužuje svoje bližnje, i da se prema osporenoj zakonskoj odredbi okrivljenik može proglasiti odgovornim unatoč tome što postoji sumnja. Sud je zaključio da je moguće pretpostavku zakonodavca pobijati samo na dva načina, bilo na način da okrivljenik okriivi sebe ili treću osobu, ili tako da se utvrdi da okrivljenik „iz posebno opravdanih razloga nije mogao znati tko upravlja vozilom“.

Ponovno je Ustavni sud presuđivao identično pitanje u predmetu br. U-I-295/05 u vezi s novom odredbom u novom zakonu i potvrdio normu koja je propisivala da, „ako je vozilom počinjen prekršaj protiv sigurnosti prometa na cestama, a nije moguće utvrditi tko je počinitelj, globom za prekršaj kaznit će se vlasnik, odnosno nositelj prava uporabe vozila, osim ako dokaže da nije počinio prekršaj“.¹²⁰ Ovaj put Sud je zaključio da zakon ne nalaže inkriminaciju sebe ili bližnjeg, ili da se prizna odgovornost za prekršaj.¹²¹ Osoba se može braniti iznošenjem dokaza iz kojih proizlazi da se u vrijeme počinjenja prekršaja nije koristila vozilom kojim je počinjen prekršaj. Stoga se, po mišljenju Suda, propisom ne dira u pravo osobe da nije dužna svjedočiti protiv sebe ili svojih bližnjih, odnosno priznati krivnju (čl. 22. u odnosu na čl. 29. toč. 4. Ustava RS). U vezi s ograničenjem presumpcije nevinosti (čl. 27. Ustava RS) zaključio je da je za takvo uređenje zakonodavac imao ustavno dopušten cilj i da je ovaj put iskazana i nužnost. Pretpostavka¹²² odgovornosti vlasnika

¹¹⁷ USRS, br. Up-120/97, 18. 3. 1999.

¹¹⁸ Čl. 215 ZVCP (Službeni list RS, br. 30/1998) (vlastiti prijevod). Zakon je nadomjestio novi zakon ZVCP-1 (Službeni list RS, br. 83/04 i dr.).

¹¹⁹ USRS, br. U-I-213/98, 16. 3. 2000.

¹²⁰ Čl. 233. ZVCP-1 (vlastiti prijevod). Sada čl. 8. Zakon o pravilima cestovnog prometa – ZPrCP (Službeni list RS, br. 156/21).

¹²¹ USRS, br. U-I-295/05, 19. 6. 2008.

¹²² Upotreba određenih presumpcija moguća je u kaznenom pravu. Vidi i Direktivu 2016/343/EU o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti, koja navodi (uvodna izjava

ili nositelja prava korištenja vozila osigurava učinkovito otkrivanje i sankcioniranje prekršitelja u cestovnom prometu. To utječe na ponašanje vozača i pridonosi sigurnosti sudionika u prometu.¹²³ Mjera je, po mišljenju Suda, nužna i prikladna za postizanje željenog cilja. Ispunjen je i uvjet razmjernosti u užem smislu. Ograničenje je (vrijednosno) razmjerno vrijednosti postavljenog cilja jer dolazi u obzir za prekršaje za koje se ne može izreći kazna zatvora, a okrivljenik se oslobađa tereta već kad se s odgovarajućim stupnjem vjerojatnosti (koji je niži od onog izraženog u razumnom uvjerenju suda o postojanju određene činjenice) pokaže da on nije počinitelj prekršaja.¹²⁴

4.3. Pravo na saslušanje pred sudom

U vezi sa zahtjevom za sudsku zaštitu nije predviđeno obligatorno sudsko ročište, nego sud ima diskrecijsko pravo takvo ročište odrediti ili ne. U vezi s tim pojavilo se pred ESLJP-om pitanje prava na javno ročište u prekršajnom predmetu pred sudom kao element prava na poštenu postupak. U predmetu *Fli-sar v. Slovenija*¹²⁵ postavilo se pitanje takva sustava u vezi s prekršajima protiv javnog reda i mira i različitim indikacijama oko činjeničnog stanja prekršajnog tijela s jedne strane i počinitelja s druge. Tako je ESLJP, *inter alia*, naglasio da osoba u prekršajnim stvarima mora „imati priliku osporiti bilo koju odluku donesenu protiv nje pred sudom koji nudi jamstva iz čl. 6. [...] Nadalje ponavlja da usmena i javna rasprava predstavlja temeljno načelo sadržano u čl. 6. st. 1. To je načelo osobito važno u kaznenom kontekstu, gdje općenito mora postojati prvostupanjski sud koji u potpunosti ispunjava uvjete čl. 6. [...] i gdje podnositelj zahtjeva ima pravo da se njegov slučaj ‘sasluša’, s mogućnošću, između ostalog, da svjedoči u svoju obranu, sasluša dokaze protiv sebe te unakrsno

22.): „[...] Do kršenja pretpostavke nedužnosti došlo bi u slučaju da se teret dokaza prebaci s tužiteljstva na obranu, ne dovodeći u pitanje ovlasti suda u pogledu utvrđivanja činjenica po službenoj dužnosti, neovisnost pravosuđa pri utvrđivanju krivnje osumnjičenika ili optuženika i upotrebu činjeničnih ili zakonskih pretpostavki o kaznenoj odgovornosti osumnjičenika ili optuženika. Takve bi se pretpostavke trebale svoditi na razumne granice, uzimajući u obzir važnost svega što se dovodi u pitanje i poštovanje prava na obranu, a načini kojima se to postiče trebali bi biti u razumnoj mjeri razmjerni opravdanom cilju koji se želi postići. Takve pretpostavke trebale bi se moći pobiti, a u svakom slučaju trebalo bi ih se primijeniti samo ako se poštuju prava na obranu.“

¹²³ U tom je pogledu argumentacija suda slična argumentaciji ESLJP-a u predmetu *O’Halloran i Francis v. Ujedinjeno Kraljevstvo*, br. 15809/02 i 25624/02, 29. 6. 2007., u vezi s dužnošću vlasnika vozila da javi ime vozača pod prijetnjom kazne i u kojoj je sud dopustio relativizaciju prava na šutnju u vezi s prometnim prekršajima.

¹²⁴ *Supra* bilj. 121, toč. 23.–24. Vidi i Fišer, Zvonko, *Obrnjeno dokazno breme v postopku o prekršku*, Zbornik, 6. dnevi prekrškovega prava, 2011, str. 73–87.

¹²⁵ ESLJP, *Fli-sar v. Slovenija*, br. 3127/09, 29. 9. 2011.

ispita svjedoke¹²⁶. Posljedično je sud istaknuo pravo na saslušanje pred sudom prvog stupnja i jedinom sudom koji je presuđivao. To se pravo može ograničiti samo u posebnim slučajevima, kao što su postupci koji ne spadaju u klasično kazneno pravo, npr. porezni postupci i prometni prekršaji. Po ocjeni ESLJP-a predmetni se slučaj (prekršaj protiv javnog reda i mira) razlikovao od predmeta *Suhadolc v. Slovenia*,¹²⁷ gdje se prekršajni postupak temeljio na dokazima dobivenim tehničkom napravom (radarom).¹²⁸ No sam sustav koji prepušta odluku o potrebi održavanja usmene rasprave diskrecijskoj ocjeni suca nije *per se* nespojiv s jamstvima iz čl. 6. EKLJP-a. U takvu slučaju potreba za usmenom raspravom stoga će ovisiti ne samo o prirodi kaznenog djela već i o argumentima iznesenima u zahtjevu za sudsko preispitivanje.¹²⁹

Istu argumentaciju slijedio je i Ustavni sud RS. Tako je npr. u predmetu br. Up-187/13¹³⁰ sud zaključio da, kada se radi o prijavi zbog počinjenja prekršaja koja se očito odnosi na dokaze koji nisu pribavljeni objektivnom metodom (npr. uređaj za mjerenje brzine vozila, alkotest), već na stvari u kojima je policija osobno ili čak posredno otkrila počinjenje prekršaja, pravo na učinkovitu obranu nalaže sudovima da na temelju neposrednog izvođenja dokaza na usmenoj raspravi donesu odluku o stvarnom stanju i odgovornosti pojedinca za prekršaj sukladno čl. 29. Ustava (pravo na obranu).¹³¹ Nadalje je u predmetu br. Up-874/14¹³² zaključio da sud u prekršajnom postupku u vezi sa zahtjevom za sudsku zaštitu mora provesti usmenu raspravu u svim slučajevima kada počinitelj u zahtjevu postavi pitanje koje se na temelju spisa ne može na odgovarajući način riješiti. Takvo se pitanje postavlja uvijek kada počinitelj osporava vjerodostojnost inkriminirajućih dokaza koji nisu prikupljeni objektivnom metodom, već osobnom percepcijom prekršitelja ili drugog svjedoka. Ako sud u tim predmetima ne provede usmenu raspravu, radi se o povredi prava na suđenje u smislu čl. 29. toč. 2. Ustava RS. Zakonska odredba da je počinitelj dužan u odgovoru na dojavu o prekršaju u brzom prekršajnom postupku navesti sve činjenice i dokaze koji mu idu u prilog jer ih u suprotnom više neće moći isticati u postupku može se odnositi samo na očitovanje o inkriminirajućim činjenicama i dokazima s kojima tijelo za prekršaje upoznaje prekršitelja.

¹²⁶ *Ibid.*, toč. 33. (vlastiti prijevod).

¹²⁷ ESLJP, *Suhadolc v. Slovenia* (dec.), br. 57655/08 (dec.), 17. 5. 2011. Vidi i *Milenović v. Slovenija*, br. 11411/11, 28. 2. 2013.

¹²⁸ ESLJP, *Flisar*, *supra* bilj. 125, toč. 38.–39.

¹²⁹ *Berdajs v. Slovenija* (dec.), br. 10390/09, 27. 3. 2012. Vidi i Skubic, Z., Prekrški znava pod strasbourskim klavimom: ESČP potrdilo in poglobilo doktrino Flisar-Suhadolc-Berdajs, *Pravna praksa*, br. 12/2013, str. 12.

¹³⁰ USRS, br. Up-187/13, 7. 10. 2015.

¹³¹ Tako i VSRS, br. IV Ips 22/2021, 21. 9. 2021.

¹³² USRS, br. 874/14, 20. 4. 2017.

4.4. Pravo na pravni lijek pred sudom drugog stupnja

U brzom prekršajnom postupku po ZP-1 u usporedbi s redovnim sudskim postupkom, koji predviđa dvije razine sudskog odlučivanja, sudsko odlučivanje bilo je u većini slučajeva jednostupanjsko. Pravo žalbe zakonodavac je ograničio na određene slučajeve. Tako je ZP-1 dopustio drugostupanjski pravni lijek kada je izrečena veća globa od najmanje propisane za prekršaj, globa u višestrukom iznosu ili u postotku, ili kada su bili oduzeti predmeti ili imovinska korist u iznosu od najmanje 400 eura.¹³³ To je *de facto* značilo da u velikom broju slučajeva nije bila dopuštena žalba protiv presude suda o zahtjevu za sudsku zaštitu. Ustavni je sud o predmetnoj problematici odlučivao više puta. Tako je Sud u predmetu br. U-I-56/06¹³⁴ ocjenjivao usklađenost čl. 66. st. 2. ZP-1 s pravom na sudsku zaštitu iz čl. 23. st. 1. Ustava RS i s pravom na pravni lijek iz čl. 25. Ustava RS. Zauzeo je stajalište da činjenica da protiv odluke kotarskog prvostupanjskog suda nije dopušten daljnji pravni lijek ne može sama po sebi značiti neusklađenost s čl. 23. Ustava RS. Sud je istaknuo da se, kada se odlučuje o zahtjevu za sudsku zaštitu, radi o odlučivanju u okviru jedinstvenog upravno-kaznenog postupka, u kojem kotarski sudovi imaju ulogu instancijskog tijela i ujedno pružaju sudsku zaštitu. Budući da Sud u slučaju odbijanja zahtjeva za sudsku zaštitu odlučuje jednako kao i tijelo za prekršaje pred njim, zahtjev za sudsku zaštitu može se smatrati „drugim pravnim lijekom“ u smislu čl. 25. Ustava RS. Na temelju toga Ustavni je sud odlučio da isključenje daljnje žalbe protiv odluke suda o odbijanju zahtjeva za sudsku zaštitu ne znači ograničavanje prava na pravni lijek. Uz to je u predmetu br. Up-375/13¹³⁵ istaknuo važnost obrazloženja s obzirom na specifičnost zahtjeva za sudsku zaštitu. Sud mora odgovoriti na navode stranke koji su dopušteni, dovoljno obrazloženi da ih je moguće definirati, koji nisu očito neutemeljeni i koji prema razumnoj ocjeni suda nisu irelevantni za odluku. Nije nužno da se uvijek navodi odgovor na svaki argument stranke jer je u pojedinim slučajevima i iz drugih navoda u obrazloženju jasno da je sud znao za argumente stranke i da ih je razmotrio.

Drugačije je Ustavni sud u predmetu br. Up-991/17, U-I-304/20¹³⁶ zaključio da je došlo do povrede Ustava. Tako je naveo da nepostojanje pravnih lijekova protiv odluka redovnih sudova, posebice kada se radi o hijerarhijski nižim sudovima u pravosudnom sustavu, a oni odlučuju na prvoj i jedinoj sudskoj razini, može značiti takav nedostatak u organizaciji sudske zaštite koji nije

¹³³ Prema noveli ZP-1G (Službeni list RS, br. 9/11).

¹³⁴ USRS, U-I-56/06, 15. 3. 2007.

¹³⁵ USRS, br. Up-375/13, 23. 3. 2016.

¹³⁶ USRS, br. Up-991/17, U-I-304/20, 17. 12. 2020.

u skladu s konceptom poštenog suđenja.¹³⁷ Ustavni razlozi, proizašli iz prava na pošten postupak iz čl. 22. Ustava, zahtijevaju postojanje postupka u kojem podnositelj može istaknuti povrede ustavnih jamstava ili ljudskih prava u ubrzanom prekršajnom postupku protiv odluke kotarskog suda o odbacivanju zahtjeva za sudsku zaštitu. Unatoč tome zakonodavcu je priznato i široko polje diskrecije pri kreiranju prekršajnog postupka, pri čemu mora voditi računa o interesima svih sudionika u postupku i zahtjevu za učinkovitim djelovanjem sudova. Pritom je promjenu svoje sudske prakse Ustavni sud utemeljio na promjeni Zakona o Ustavnom sudu, koja je ograničila pristup tom Sudu u prekršajnim predmetima i na temelju vrste detektiranih slučajeva redovitih sudova u kojima je Ustavni sud ponovno utvrdio povrede temeljnih ustavnih prava u prekršajnim predmetima.¹³⁸ Postojeći sustav pravnih lijekova u ubrzanom prekršajnom postupku daje Ustavnom sudu položaj 'žalbenog suda' budući da povrede koje je počinio kotarski sud nije moguće utjerivati u okviru jednostupnjske sudske zaštite na drugi način. Prema ocjeni Ustavnog suda, takav sustav ne osigurava ustavnopravno primjerenu zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a Ustavni sud ujedno stavlja u ulogu koja mu po Ustavu ne pripada. Odredio je da se čl. 66 st. 2. ZP-1 neće primjenjivati dok se ne otkloni neustavnost te je propisao rok od 45 dana za podnošenje zahtjeva za sudsku zaštitu za predmete za koje je pravodobno podnesena ustavna tužba, kao i za predmete za koje rok za ustavnu tužbu još nije istekao.

4.5. Zatvor radi slamanja otpora (slov. *uklonilni zapor*)

ZP-1 je u izvornom obliku u čl. 19. ozakonio institut zatvora radi slamanja otpora i predvidio postupak odlučivanja o njemu u čl. 202.b ZP-1.¹³⁹ Takva mjera nije bila prekršajna sankcija (prema čl. 4. ZP-1), nego sredstvo prisile određeno od strane suda, i nakon izdržanog zatvora počinitelj je još uvijek bio dužan platiti globu.¹⁴⁰ Zakon je predvidio da se takav zatvor ne može izreći ako je za prekršaj bio izdan platni nalog, ako neplaćana globa nije prelazila

¹³⁷ *Ibid.*, toč. 12.

¹³⁸ *Ibid.*, toč. 16.–17. Vidi Drobež, E., Ureditev novega pravnega sredstva v prekrškovnih zadevah, Pravna praksa, br. 6–7/2021.

¹³⁹ Najviše je godišnje (prije obustave upotrebe) bilo izvršeno oko 1000 odluka (1106 od 17 463 odluka u 2012. godini i 1090 od 15 809 odluka u 2013. godini), najviše u trajanju do 15 dana. Detaljnije M. Križaj *et al.*, Uklonilni zapor, Državni zbor, 2013.

¹⁴⁰ A. Tratar, Zatvor radi slamanja otpora u upravno-kaznenom, odnosno prekršajnom pravu kao pravno sredstvo pokoravanja u svrhu ostvarivanja (u)pravnih dužnosti, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991), v. 37, br. 3 (2016), str. 1201–1230. Vidi i Zagorc, S., Uklonilni zapor – slon v trgovini s porcelanom?, Pravna praksa, br. 7/2005, str. 18–20.

300 eura¹⁴¹ ili ako je maloljetnom počinitelju bila izrečena globa. Takav zatvor mogao je trajati dok se globa u potpunosti ne plati, ali najduže 30 dana. Počinitelj prekršaja koji zbog imovinskog stanja ili platežne nesposobnosti nije bio u mogućnosti platiti globu mogao je predložiti da se plaćanje zamijeni obavljanjem određenog rada za opće dobro ili u korist samoupravne lokalne zajednice. Ako je počinitelj izvršio navedene poslove u cijelosti, zatvor se nije izvršio, a globa se nije naplatila.¹⁴² O zatvoru radi slamanja otpora sud je odlučivao rješenjem na koje je bio moguć prigovor u osmodnevnom roku. U prigovoru je bilo moguće predložiti dokaze o imovinskom stanju, o zdravstvenom stanju i drugim osobnim prilikama počinitelja, kao i prijedlog za zamjenu globe obavljanjem određenog rada za opće dobro ili u korist samoupravne lokalne zajednice. Sud je mogao poslije svoje odluke, na obrazloženi prijedlog ravnatelja zatvora, odlučiti da se zatvor ne izvrši i da se globa prisilno naplati ako iz osobnih prilika počinitelja proizlazi da izvršenje takva zatvora ne bi bilo u skladu s njegovom namjerom.¹⁴³

Zakonsko je uređenje Ustavni sud u predmetu br. U-I-12/12¹⁴⁴ proglasio u dijelovima neustavnim. Najprije je Sud analizirao prirodu takva zatvora, uz napomenu da „[z]a razliku od sankcije koja se nakon pravomoćnog određivanja mora izvršiti sukladno popisima i izvršenje sankcije u pravilu se ne može izbjeći, počinitelj može izricanje i izvršenje zatvora radi slamanja otpora izbjeći plaćanjem globe. Dakle zatvor radi slamanja otpora nije mjera kaznene prirode, već se tim zatvorom pokušava pokoriti počiniteljeva volja kako bi na kraju (sam) platio pravomoćnom odlukom izrečenu globu. Zatvor radi slamanja otpora izrečen je izvan kaznenog postupka. Namijenjen je ostvarivanju poštovanja pravomoćne sudske odluke.“¹⁴⁵ Pritom je riječ o ograničenju prava na osobnu slobodu iz čl. 19. Ustava RS i čl. 5. st. 1. toč. b EKLJP-a. U vezi s tim Sud upućuje na *lex certa* (određenost) u materijalnom i procesnom smislu kao zaštitu pred arbitrarnošću. Sud nije imao primjedbe oko legitimnosti cilja, tj. poštivanje konačne odluke od strane počinitelja i izvršenje pravomoćnih sudskih odluka. Za razliku od toga imao je prigovor na razmjernost zakonskog rješenja. Sud je utvrdio da zakonodavac pri definiranju zahvata i pri izboru načina konkretizacije mora uzeti u obzir načelo razmjernosti. Zakon mora omogućiti da ga tijelo vlasti (sud) uključi u primjenu zakonskih propisa. Propis koji tu sudsku ocjenu ne dopušta ili je čak onemogućuje nije prikladno sredstvo za postizanje postavljenog cilja. Sud zaključuje da je Prekršajni zakon neustavan

¹⁴¹ Novčani je prag donesen tek novelom ZP-1H, isprva 120 eura, a s novelom ZP-1I promijenjen na 300 eura. Jedan od razloga bilo je uklanjanje mogućnosti takva zatvora u vezi s prekršajima za nepravilno parkiranje.

¹⁴² Čl. 19. ZP-1.

¹⁴³ Čl. 202.b ZP-1.

¹⁴⁴ USRS, br. U-I-12/12, 11. 12. 2014.

¹⁴⁵ *Ibid*, toč. 13.

ukoliko nalaže sudu da odbije prigovor u slučaju da počinitelj nije obavio u cijelosti radove za opće dobro iako je počinitelj već pokazao u postupku odlučivanja o prijedlogu za obavljanje radova za opće dobro da ne može platiti kaznu zbog svoje slabe financijske situacije.¹⁴⁶ Nadalje, zaključio je da zakon isključuje i mogućnost da sud pri određivanju zatvora uzme u obzir visinu izrečene i neplaćene globe, što nije u skladu sa zahtjevom da se osigura razmjerna ravnoteža između težine posljedica i kazne.¹⁴⁷ Stoga je zaključio da je zakon u tom dijelu nesuglasan s pravom na osobnu slobodu iz čl. 19. st. 1. Ustava. Uz to je Sud imao primjedbe na sam postupak u smislu prava počinitelja da se izjasni protiv odluke i odlučivanja na temelju službeno provedenog postupka. Tako je Sud zaključio da je „[u] sudskom postupku predviđen prigovor počinitelja na rješenje o određivanju odgođene kazne zatvora, koji je nedeolutivni suspenzivni pravni lijek, dok mogućnost sudjelovanja počinitelja prije donošenja rješenja o određivanju zatvora nije uređena.“¹⁴⁸ Nadalje se osvrnuo na čl. 22. Ustava RS u vezi s jednakom zaštitom prava i mogućnošću saslušanja, kao i na čl. 23. Ustava RS u vezi s pravom na nepristrani sud, uz preduvjet saslušanja objiju strana prije odluke. Tako je sud naveo da u vezi sa zatvorom radi slamanja otpora nije riječ o slučaju koji bi dopustio iznimku.¹⁴⁹

Unatoč tome što Ustavni sud nije smatrao upitnim takav oblik zatvora, nego samo njegovu provedbu, zakonodavac je drastično izmijenio uređenje. U tu je svrhu institut zatvora radi slamanja otpora zamijenio zamjenskim zatvorom uzevši u obzir broj dužnika i njihovu mogućnost plaćanja.¹⁵⁰ On se može odrediti ako iznos pojedinačne globe ili zbroj dviju ili više globa izrečenih prekršitelju iznosi najmanje 1000 eura, a globa ili globe ne mogu se naplatiti prema pravilima upravne ovrhe. Pri tome se svakih 100 eura izrečene globe pretvori u dan zatvora, pri čemu zatvorska kazna ne može biti duža od 90 dana. Ako je prekršitelju izrečeno deset ili više globa u iznosu manjem od 300 eura po pojedinom platnom nalogu, odluci ili presudi, a njihov zbroj iznosi najmanje 1000 eura i globe se ne mogu naplatiti prema pravilima upravne ovrhe, sud će izvršiti sankciju na sljedeći način: odrediti jedan dan zatvora za svakih 100 eura globe, a zatvor ne može biti duži od 30 dana. Ako sud, uzimajući u obzir sposobnost počinitelja kaznenog djela za izdržavanje kazne, njegove osobne prilike ili druge okolnosti, pri odlučivanju ocijeni da za to postoje osnovani i opravdani razlozi, može broj dana smanjiti za najviše jednu trećinu, ali ne kraće od 8 dana. S izvršenjem zatvora prestaje obveza plaćanja globe.¹⁵¹

¹⁴⁶ *Ibid*, toč. 29.

¹⁴⁷ *Ibid*, toč. 37.

¹⁴⁸ *Ibid*, toč. 40. (vlastiti prijevod).

¹⁴⁹ *Ibid*, toč. 47.

¹⁵⁰ ZP-1J (Službeni list RS, br. 32/16).

¹⁵¹ Čl. 20.a i čl. 192.–192ž ZP-1. U 2021. godini broj osoba koje su izdržale zamjenski zatvor bio je 80 (u usporedbi s 42 u 2020. godini). Uprava za izvršavanje kazenskih sankcij RS,

5. O TEORIJI KLATNA ZA ZAKLJUČAK

Postupanje slovenskog Ustavnog suda u vezi s prekršajima, ali i šire (a slično i drugih sudova, npr. Vrhovnog suda SAD-a i ESLJP-a), moguće je obrazložiti na temelju teorije klatna.¹⁵² Osnova te teorije jest dizajn sustava koji omogućuje stalnu prilagodbu ustavnih ljudskih prava društvenim potrebama. Dakle sustav treba zamisliti kao klatno koje fluktuirá tijekom vremena unutar mogućeg opsega pojedinog temeljnog prava. Unatoč fluktuacijama sustav ostaje legitiman sve dok i dalje prepoznaje temeljno pravo u svojoj srži. U modernoj demokraciji temeljni koncept individualnih ljudskih prava definiran je ustavom kao temeljnim okvirom. Pravo definirano ustavnim aktom ima često nedostatke apstraktnog pravila. Ustavni/vrhovni sud otklanja taj nedostatak apstraktnog pravnog pravila i alatima ustavnosudske kontrole ispravlja pravilo i prilagođava ga stvarnosti. Tako prilagođava tumačenje prava društvenim potrebama unutar utvrđenog (ustavnog) okvira, odnosno omogućava svojevrsni organski rast prava i ustava (*living constitution*),¹⁵³ uz sudsku intervenciju u tumačenju pojedinačnih ljudskih prava. Pritom je dopušteno oscilirati, ali krajnost nije dopuštena, jer bi se u tom slučaju klatno „okretalo“ (negacija samog prava). Zbog mogućnosti spomenute oscilacije utvrđuju se različite razine zaštite pojedinih ljudskih prava. Tako imamo nešto što se može opisati kao jezgra ili srž nekog prava, dakle nešto gdje kompromis nije moguć i oko čega su se stvorila dodatna polja, koncentrični krugovi ili orbitale šire interpretacije. Opseg i broj orbitala, odnosno koncentričnih krugova oko jezgre, podložni su fluktuacijama kroz vrijeme. Takve fluktuacije u tumačenju individualnih prava dobrodošle su dok su evolutivne jer neadekvatne teorije odumiru, a one održive na temelju životnih empirijskih iskustava ostaju sačuvane.¹⁵⁴ Prikazana teorija vrijedi i za odlučivanje slovenskog Ustavnog suda u vezi s prekršajima (a i šire). U vezi s

Letno poročilo, 2021. U toj istoj godini kotarski su sudovi primili u rješavanje 371 slučaj u vezi sa zamjenskim zatvorom (Sodna Statistika, 2021, 1.-9. mjesec).

¹⁵² Ova je samostalna teorija, koju je pod tim imenom iznio autor ovog rada. Vidi Erbežnik, A., *Evolutivna teorija razvoja prava*, 2012, str. 162–171 Primarno je utemeljena na odlukama Vrhovnog suda SAD-a u vezi s tzv. *Miranda Rights* i njihovim razvojem kroz sudsku praksu u vezi s Petim amandmanom na Ustav SAD-a (privilegij protiv samooptuživanja). Teorija je primjenljiva i šire u vezi sa svim aktivnim sudovima (pogotovo vrhovnim i ustavnim sudovima) koji „shvaćaju prava ozbiljno“ („taking rights seriously“). U ovom članku bila je primijenjena na odluke o prekršajima slovenskog Ustavnog suda.

¹⁵³ ESLJP u vezi s EKLJP-om govori o „*living instrument*“ (npr. ESLJP, *Mamatkulov i Askarov v. Turska*, br. 46827/99 and 46951/99, 4. 2. 2005., toč. 121.). U vezi s SAD-om v. Cardozo, B., *The Growth of Law*, Yale, 1963, str. 16–17 i 23–26; Cardozo, B., *The Nature of the Judicial Process*, Dover Publications, 2005, str. 94–137; Holmes, O. W., *The Common Law*, Dover Publications, 1991, str. 1–6.

¹⁵⁴ Popper, K., *The Logic of Scientific Discovery*, 2002, str. 74–93.

odlukama tog Suda nazire se trend prema ekstenzivnoj interpretaciji temeljnih prava u vezi s prekršajima generalno. Tako Sud sve više približava prekršajno pravo kaznenom pravu *stricto sensu*. A i u kaznenom pravu interpretira prava na sve višoj razini (širi koncentrične krugove oko osnovnog razumijevanja nekog prava). To je moguće u velikoj mjeri pripisati samom slovenskom Ustavu, kao vrlo modernom i progresivnom ustavu u vezi s temeljnim pravima u kaznenom postupku, kao i generacijskoj promjeni u Ustavnom sudu s pravnicima mlađe generacije te praćenju trendova u SAD-u, ESLJP-u i Sudu EU-a. U nekim segmentima, npr. tumačenju prava na žalbu ili oduzimanju predmeta trećih, sud je uz generacijsku promjenu i namjerno promijenio svoj stav. Suprotno tome druge i rjeđe odluke Suda upućuju na restriktivniju interpretaciju vezanu za količinu prekršajnih predmeta i potrebu učinkovitosti sustava (bliže srži samog prava), npr. oko pitanja privilegija protiv samooptuživanja i presumpcije da je vlasnik vozila počinitelj prekršaja. Pitanje u vezi s kojim pravac suda još nije jasan, uz mogući negativni utjecaj ESLJP-a i Suda EU-a, jest pitanje restriktivnog ili progresivnog tumačenja zabrane *ne bis in idem* u prekršajnom i kaznenom pravu u vezi sa spomenutom odlukom ESLJP-a u predmetu *A. i B. protiv Norveške* kao presudom koja bitno relativizira tu zabranu. Na kraju je moguće zaključiti da je uloga slovenskog Ustavnog suda bila bitna za prekršajno pravo i da će takva ostati i u budućnosti.

LITERATURA

1. Bonačić, Marin; Rašo, Marko, Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, Aktualna pitanja i prioriteta de lege ferenda, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 19, br. 2, 2012, str. 439–472
2. Bonačić, Marin; Tomašić, Tomislav, Implementacija standarda Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom prekršajnom pravu i praksi, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 24, br. 2, 2017, str. 381–411.
3. Budimir, Mojca, Ravnanje prekrškovnih organov ob prejemu napovedi zahteve za sodno varstvo, Zbornik, 15. dnevi prekrškovnega prava, 2020, str. 18–23.
4. Cardozo, Benjamin, The Growth of Law, Yale, 1963.
5. Cardozo, Benjamin, The Nature of the Judicial Process, New York, 2005.
6. Holmes, Oliver Wendell, The Common Law, Dover Publications, 1991.
7. Council of Europe, Guide on Article 4 of Protocol No. 7, 2022.
8. Council of Europe, Guide on Article 6 (criminal limb), 2022.
9. Čas, Petra, *et al.*, Zakon o prekrških s komentarjem, Ljubljana, 2018.
10. Dekleva, Martin, Administrativne sankcije: temeljna vprašanja, Pravna praksa, br. 29–30/2016, str. 13–15.
11. Dežman, Zlatko; Erbežnik, Anže, Uvod v kazensko procesno pravo RS in EU, Ljubljana, 2022.
12. Drobež, Eneja, Ureditev novega pravnega sredstva v prekrškovnih zadevah, Pravna praksa, br. 6–7/2021.
13. Drobež, Eneja, Pravna sredstva v hitrem prekrškovnem postupku Pravna sredstva v hitrem prekrškovnem postupku, Zbornik, 16. dnevi prekrškovnega prava, 2021, str. 101–109.

14. Erbežnik, Anže, *Evolutivna teorija razvoja prava*, Ljubljana, 2012.
15. Fišer, Zvonko, Ko sta si napoti kaznivo dejanje in prekršek, *Zbornik*, 13. dnevi prekrškovnega prava, 2018, str. 5–20.
16. Fišer, Zvonko, Ustavna pritožba v zadevah prekrškov po noveli Zakona o ustavnem sodišču, *Zbornik*, 3. dnevi prekrškovnega prava, 2008, str. 7–19.
17. Fišer, Zvonko, Obrnjeno dokazno breme v postopku o prekršku, *Zbornik*, 6. dnevi prekrškovnega prava, 2011, str. 73–87.
18. Gorkič, Primož, Smiselna uporaba pravil kazenskega procesnega prava v prekrškovnem pravu – v luči temeljnih postopkovnih načel, *Zbornik*, 1. dnevi prekrškovnega prava, 2006, str. 78–86.
19. Grad, Franc, Kako razbremeniti ustavno sodišče?, *Revus*, br. 8/2008, str. 7–10.
20. Gril, Suzana, Pravna sredstva v hitrem postopku, *Zbornik*, 13. dnevi prekrškovnega prava, 2018, str. 137–149.
21. Jenull, Hinko, Prekrški – deseti krog, *Pravna praksa*, br. 11/2016, str. 3.
22. Jenull, Hinko (ur.), *et al.*, *Zakon o prekrških s komentarjem*, Ljubljana, 2009.
23. Jenull, Hinko, Odločba in plačilni nalog po noveli ZP-1H, *Zbornik*, 8. dnevi prekrškovnega prava, 2013, str. 7–12.
24. Jenull, Hinko, O pobudi za varstvo zakonitosti v zadevah prekrškov, *Odvetnik*, br. 1/2020, str. 18–22.
25. Jesenko Miha, Napoved zahteve za sodno varstvo, *Pravna praksa*, br. 20–21(2016), str. 41–42.
26. Martinović, Igor, Načelo ne bis in idem nakon presude A. i B. protiv Norveške: mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u prekršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 26, br. 2, 2019, str. 591–620.
27. Perpar, Matej, Postopek za prekrške prekrškovnega organa (hitri potopek), u: Janull, H. (ur.), *Zakon o prekrških s komentarjem*, 2009, str. 215–232.
28. Popper, Karl, *The Logic of Scientific Discovery*, London, New York, 2002.
29. Potisk, Janja, Kako se izogniti kršitvi načela ne bis in idem, *Zbornik*, 13. dnevi prekrškovnega prava, 2018, str. 21–33.
30. Podvršič, Anuška, Plačilni nalog – odprta vprašanja, *Zbornik*, 17. dnevi prekrškovnega prava, 2022, str. 86–91.
31. Pruša, Maja, Razmejitve pristojnosti za odločanje o prekrških v hitrem oz. rednem sodnem postopku, *Pravna praksa*, br. 33/2008, str. 19–20.
32. Selinšek, Liljana, Komentar k čl. 6. in čl. 9, u: Janull, H. (ur.), *Zakon o prekrških s komentarjem*, 2009, str. 42–44.
33. Selinšek, Liljana, Prekrški zoper javni red in mir: Problematika razmejevanja od ustreznih kaznivih dejanj, *Zbornik*, 2. dnevi prekrškovnega prava, 2007, str. 96–107.
34. Skubic Zoran, Prekrški znava pod strasbourskim kladivom : ESČP potrdilo in poglobilo doktrino Flisar-Suhadolc-Berdajs, *Pravna praksa*, br. 12/2013, str. 12.
35. Šepec, Miha, Prepoved ponovnega sojenja o isti stvari – razmerje med kazenskim in prekrškovnim postopkom, *Zbornik*, 14. dnevi prekrškovnega prava, 2019, str. 56–67.
36. Tratar, Boštjan, Zatvor radi slamanja otpora u upravno-kaznenom, odnosno prekršajnom pravu kao pravno sredstvo pokoravanja u svrhu ostvarivanja (u)pravnih dužnosti, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 37, br. 3 (2016), str. 1201–1230.
37. Viltužnik, Rafael, Posebni plačilni nalog, 2. dnevi prekrškovnega prava, 2007, str. 78–86.
38. Zagorc, Saša, Uklonilni zapor – slon v trgovini s porcelanom?, *Pravna praksa*, br. 7/2005, str. 18–20.

Summary

Anže Erbežnik*

AN ANALYSIS OF THE SLOVENIAN SYSTEM OF MINOR OFFENCES AND DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA WHICH SIGNIFICANTLY INFLUENCED ITS DEVELOPMENT

The purpose of this paper is to show the close connection between the system on minor offences and constitutional laws and norms in the Slovenian system. In the last two decades, since the adoption of the current Minor Offences Act from 2003, the Slovenian Constitutional Court has several times significantly influenced the interpretation and development of Slovenian law on minor offences and initiated several legislative changes. As a result, the law on minor offences in the Slovenian system appears as a distinct category of constitutional law. After the presentation of the legal basis of Slovenian law on minor offences, several authoritative decisions of the Slovenian Constitutional Court in the area of minor offences are examined, for example in connection with the privilege against self-incrimination, limitations of personal freedom (prison sentences in the law on minor offences), the right to legal remedy, etc. The paper provides for the first time a systematic overview of the constitutional practice of the Slovenian Constitutional Court on minor offences. In the final part, a special theory on the role of the Constitutional Court in Slovenia is briefly analysed - the pendulum theory, illustrated in the case of the law on minor offences.

Keywords: minor offences, criminal law, constitutional law, Constitutional Court of the Republic of Slovenia, privilege against self-incrimination

* Prof. Dr. Anže Erbežnik, Professor at the Faculty of European Law, Nova University, Slovenia; anze.erbeznik@epf.nova-uni.si; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3024-7800>.