

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1952

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 27. rujna 2016. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 34. stavaka 1., 2. i 4., 59. stavaka 2. i 3., 71. stavka 2., 76. stavaka 1., 3. i 4., 109.a, 109.e, 140., 152., 152.j, 152.k i 239. stavaka 1. i 2. Prekršajnog zakona (»Narodne novine« broj 107/07., 39/13., 157/13. i 110/15.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

1. 5. saziv Hrvatskog sabora donio je na sjednici održanoj 3. listopada 2007. Prekršajni zakon, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 107 od 19. listopada 2007., a stupio je na snagu 1. siječnja 2008. (članak 258.).

Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (»Narodne novine« broj 39 od 3. travnja 2013.; u daljnjem tekstu: ZIDPZ:39/13-1) stupio je na snagu 1. lipnja 2013., osim članaka 152.j i 152.k (članak 44. ZIDPZ-a:39/13-1), koji su stupili na snagu 1. siječnja 2014. (članak 62. ZIDPZ-a:39/13-1).

Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (»Narodne novine« broj 157 od 24. prosinca 2013.; u daljnjem tekstu: ZIDPZ:157/13-2) stupio je na snagu 1. siječnja 2014. (članak 16. ZIDPZ-a:157/13-2).

Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (»Narodne novine« broj 110 od 13. listopada 2015.; u daljnjem tekstu: ZIDPZ:110/15) stupio je na snagu 21. listopada 2015.

Kad se Ustavni sud u ovom rješenju referira na Prekršajni zakon u integralnom tekstu koji je danas na snazi koristi se kraticom: PZ (PZ:107/07-110/15).

2. Sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzeli su se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

3. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom u izreci navedenih članaka PZ-a podnijeli su METALMINERAL-KAMEN d.o.o. Kerestinec i Mihael Horvat iz Samobora, koje zastupa Boris Jukić, odvjetnik iz Zagreba (U-I-5840/2013), Andrija Bratanić iz Zagreba (U-I-202/2014), Franjo Zubović iz Fažane (U-I-452/2014), odvjetnik Goran Marčan iz Rijeke (U-I-2345/2015) i Sinan Jonuzi iz Medinaca, kojeg zastupa Mirko Petraš, odvjetnik iz Virovitice (U-I-3469/2015).

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Vlade Republike Hrvatske zatražio i dobio očitovanje klasa: 022-03/14-15/08, ur. broj: 50301-09/09-14-4 od 3. travnja 2014. (u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade).

5. PZ pripada skupini zakona kojima Republika Hrvatska usklađuje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe (v. članak 2. ZIDPZ-a:39/13-1 i članak 1. ZIDPZ-a:157/13-2).

6. Zbog većeg broja članaka PZ-a čiju ustavnost predlagatelji osporavaju, u nastavku ovog obrazloženja razlozi zbog kojih je Ustavni sud riješio kao u izreci ovog rješenja obrazlažu se prema redoslijedu brojčanih oznaka osporenih zakonskih članaka.

A) Članak 34. PZ-a

7. Suglasnost s Ustavom članka 34. stavaka 1., 2. i 4. PZ-a (Glava 5., odjeljak »Prisilna naplata i zamjena novčane kazne«) osporava Franjo Zubović.

Članak 34. PZ-a glasi:

»Članak 34.

(1) Ako novčana kazna, troškovi prekršajnog postupka i oduzeta imovinska korist nisu u cijelosti ili djelomično plaćeni u roku koji je određen u odluci o prekršaju, naplatit će se prisilno, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.

(2) Novčana kazna iznad 2.000,00 kuna koja nije u cijelosti ili djelomično naplaćena ni prisilno u roku od dvije godine od podnesenog zahtjeva za prisilnu naplatu zamijenit će se radom za opće dobro osuđenoj fizičkoj osobi.

(3) Ako osuđenik ne pristane na rad za opće dobro ili ga ne izvrši svojom krivnjom u roku koji je za to određen, novčana kazna zamijenit će se kaznom zatvora.

(4) Iznimno, ako težina prekršaja i osobine ličnosti osuđenika ukazuju da zamjena radom za opće dobro na slobodi neće ostvariti svrhu kažnjavanja, u slučaju iz stavka 1. ovog članka, osuđeniku fizičkoj osobi neplaćena novčana kazna iznad 2.000,00 kuna odmah će se zamijeniti kaznom zatvora.

(5) Kada okrivljenik koji nema prebivalište ili stalni boravak u Republici Hrvatskoj nije uplatio novčanu kaznu u roku određenom odlukom o prekršaju, novčana kazna odmah će se zamijeniti kaznom zatvora.

(6) Neplaćena novčana kazna zamijenit će se na način da se svakih započelih tristo kuna novčane kazne zamijeni s dva sata rada za opće dobro odnosno jednim danom zatvora, pri čemu rad za opće dobro ne smije biti kraći od šest sati niti dulji od 240 sati, a zatvor ne smije biti kraći od tri dana ni dulji od 60 dana.

(7) Plati li osuđenik novčanu kaznu nakon pravomoćnosti odluke o zamjeni, izvršenje rada za opće dobro ili kazna zatvora će se obustaviti. U slučaju djelomičnog plaćanja, izvršit će se samo preostali dio rada za opće dobro odnosno kazne zatvora.

(8) Rad za opće dobro izvršava se bez naknade.

(9) Ako odluku o prekršaju nije donio sud, odluku o zamjeni novčane kazne donijet će nadležni sud, na prijedlog tijela koje je donijelo odluku o prekršaju.«

7.1. Predlagatelj navodi da je »prinudno oduzimanje novca kao kazna trajna konfiskacija vlasništva oduzetog novca«, ističući da je u konkretnom slučaju riječ o oduzimanju vlasništva bez naknade i da »prinudna naplata novčanih kazni ima svojstvo poreza«. Pri tome nisu u jednakom položaju osuđene osobe kažnjene novčanom kaznom do 2.000,00 kuna s onima kažnjenima novčanom kaznom iznad tog iznosa »jer se u slučaju nemogućnosti prisilne naplate jednima novčana kazna zamjenjuje radom za opće dobro, a drugima ništa«. Predlagatelj smatra da je članak 34. stavak 4. PZ-a nejasan i u nesuglasnosti s načelom vladavine prava »jer ljudi nikada ne znaju kakve su pravne posljedice njihovog činjenja ili propuštanja« te stoga nadležni sudac može samoinicijativno »izmisliti« da zamjena radom za opće dobro u konkretnom slučaju neće ispuniti svrhu kažnjavanja. Predlagatelj prigovara da u slučaju članka 34. stavka 4. PZ-a »sud nije donio odluku o oduzimanju slobode«, za što smatra da je u nesuglasnosti s člankom 22. stavkom 2. Ustava.

Predlagatelj smatra da su članak 34. stavci 1., 2. i 4. PZ-a u nesuglasnosti i s načelom jednakosti iz članaka 3. i 14. stavka 2. te člankom 51. stavkom 1. Ustava.

7.2. Vlada je u očitovanju navela:

«... rad za opće dobro kao zamjena za novčanu kaznu izrečenu u iznosu manjem od 2.000,00 kuna ne može postići opću svrhu prekršajnopравnih sankcija. Naime, kad bi se i takve kazne zamjenjivale za rad za opće dobro, u većini slučajeva bi se osuđenik, s obzirom na broj sati rada koji zamjenjuje iznos novčane kazne, praktično samo (po)javio u ustanovi u kojoj se izvršava rad za opće dobro. Čitav proces odlučivanja o zamjeni i upućivanju na rad za opće dobro, primitak i otpust sa rada, troškovi osiguranja osuđenika i ostali troškovi, uz nepostizanje opće svrhe prekršajnopравnih sankcija, ne opravdavaju zamjenu takvih novčanih kazni radom za opće dobro. Takvo rješenje bi smanjilo stupanj efikasnosti izvršenja prekršajnopравnih sankcija i posljedično doprinijelo povećanju društvene nediscipline u pogledu činjenja prekršaja.»

7.3. Predlagatelj nije naveo ustavnopravno relevantne razloge kojima bi osporio ustavnost članka 34. stavka 1. PZ-a jer pogrešno uspoređuje/izjednačava institut prisilne naplate novčane kazne s konfiskacijom. Riječ je o dva različita instituta koja nisu usporediva ni s jednog ustavnopravnog aspekta.

U odnosu na članak 34. stavak 2. PZ-a, Ustavni sud upućuje na opću svrhu prekršajnopравnih sankcija određenu člankom 6. PZ-a koji glasi:

»Članak 6.

Opća svrha propisivanja i izricanja ili primjene svih prekršajnopравnih sankcija jest da svi građani poštuju pravni sustav i da nitko ne počinii prekršaj, te da se počinitelji prekršaja ubuduće tako ponašaju.»

Prema tome, legitimni cilj članka 34. PZ-a je podizanje svijesti građana o društvenoj neprihvatljivosti ponašanja kojima se u tolikoj mjeri ugrožavaju ili povređuju javni poredak, društvene discipline i društvene vrijednosti da postoji potreba da njihov počinitelj bude kažnjen (v. članak 24.a PZ-a).

Osporavajući članak 34. stavak 4. PZ-a, predlagatelj nije uzeo u obzir članak 34. stavak 8. PZ-a koji izrijeком statuiraa sud kao nadležno tijelo koje odlučuje o zamjeni novčane kazne kaznom zatvora. Također, u ostalom dijelu svog prijedloga predlagatelj nije naveo ustavnopravno relevantne razloga osporavanja ustavnosti članka 34. stavka 4. PZ-a. Stoga ih Ustavni sud nije razmatrao.

Ustavni sud utvrđuje da su članak 34. stavci 1., 2. i 4. PZ-a u suglasnosti s načelima vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka u području prekršajnog zakonodavstva.

B) Članak 59. PZ-a

8. Suglasnost s Ustavom članka 59. stavaka 2. i 3. PZ-a (Glava 8., odjeljak »Prekršajna odgovornost pravnih osoba i odgovornih osoba u pravnim osobama«) osporava Franjo Zubović.

Članak 59. PZ-a glasi:

»Članak 59.

(1) Ovim se Zakonom određuju pretpostavke za prekršajnu odgovornost pravnih osoba te odgovornih osoba u pravnim osobama.

(2) Prekršajna odgovornost pravne osobe prestaje prestankom njezina postojanja, a u slučaju postojanja njezina pravnog sljednika, za prekršaj odgovara njezin sveopći pravni sljednik. Ako je sljednika više, sud će utvrditi koji od njih, s obzirom na narav sljedništva, odgovara za prekršaj.

(3) Prestane li pravna osoba postojati nakon pravomoćnosti odluke o prekršaju, prekršajne sankcije izvršit će se u odnosu na pravnog sljednika. Pojedine sankcije neće se u tom slučaju izvršiti ako to očito ne bi bilo pravično. O izvršenju prekršajne sankcije protiv pravnog sljednika sud će donijeti posebno rješenje.

(4) Odredbe ovoga Zakona kao i drugih propisa koji se odnose na prekršajnu odgovornost pravne osobe i u njoj odgovorne osobe primjenjuju se i na s njima izjednačene subjekte: podružnice i predstavništva domaćih i stranih pravnih osoba, druge subjekte koji nemaju pravnu osobnost ali samostalno nastupaju u pravnom prometu te na

odgovorne osobe u tim subjektima.«

8.1. U odnosu na članak 59. stavak 2. PZ-a predlagatelj smatra da je tom zakonskom odredbom »uvedeno kažnjavanje pravne osobe koja uopće nije počinila kažnjivo djelo«, čime je ta pravna osoba u neopravdano nejednakom položaju prema »drugim pravnim i fizičkim osobama koje se može kazniti samo ako su počinile kažnjivo djelo«. Smatra da u konkretnom slučaju nema zahtjeva ovlaštenog tužitelja. Prigovara i nedostatnoj određenosti pojma »narav sljedništva« smatrajući da njegova nejasnoća omogućuje samovolju suda u određivanju koji će od više sljednika odgovarati za prekršaj. Zbog toga smatra da je članak 59. stavak 2. PZ-a u nesuglasnosti s načelima jednakosti i vladavine prava iz članka 3. i člankom 29. stavcima 1. i 5. Ustava.

U odnosu na članak 59. stavak 3. drugu rečenicu PZ-a, predlagatelj navodi da je sudu prepušteno da odluči hoće li se prema nekome izvršiti kažnjavanje, što je u nesuglasnosti s jednakosti i vladavinom prava iz članka 3. Ustava. Pri tome prigovara nedostatnoj jasnoći pojmova »očito« i »pravično« smatrajući da sudovi moraju suditi na temelju Ustava i zakona, a ne na temelju sudskog tumačenja sadržaja tih pojmova.

Prijedlog nije osnovan.

8.2. Vlada je u očitovanju navela:

»Prekršajna odgovornost pravne osobe prestaje prestankom njezina postojanja, ali ako postoji pravni sljednik, prekršajni postupak će se voditi protiv toga pravnog sljednika. Ako je pravnih sljednika više, sud će uzeti u obzir narav sljednika i usporediti ga s djelom koje čini prekršaj, odnosno utvrdit će koji bi od pravnih sljednika uopće mogao izvršiti takvu radnju ili propust, pa se odluka suda u tom smislu ne može tumačiti kao diskreciona. Pritom sud ne zauzima položaj tužitelja, jer je ovlašteni tužitelj pokrenuo postupak protiv točno određenog okrivljenika, a pravni sljednik je sljednik točno tog okrivljenika, a ne nekog drugog.«

8.3. Predlagatelj ni u ovom dijelu prijedloga nije naveo ustavnopravno relevantne razloge zbog kojih osporava suglasnost članka 59. PZ-a s Ustavom. Legitimni cilj članka 59. PZ-a je utvrđivanje prekršajne odgovornosti pravnih osoba i odgovornih osoba u pravnim osobama. Da bi se takav cilj mogao provesti nužno je prethodno utvrditi zakonske pretpostavke za njegovo ostvarivanje u sudskom postupku.

Prema ocjeni Ustavnog suda, članak 59. stavci 2. i 3. PZ-a isključuju diskrecijsko sudsko tumačenje. Riječ je o zakonskim odredbama koje u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim ovlaštenjima tumači, primjenjuje i procjenjuje njihove učinke isključivo nadležni sud koji sam odlučuje koje će činjenice uzeti kao dokazane. To se odnosi i na sudski postupak utvrđivanja pravnog sljedništva pravne osobe koja je prestala postojati i na odluku suda da se pojedine sankcije neće izvršiti u odnosu na pravnog sljednika jer je prema stajalištu suda očito da to ne bi bilo pravično.

U odnosu na predlagateljevo osporavanje pojma »pravično«, Ustavni sud podsjeća da članak 29. stavak 1. Ustava u mjerodavnom dijelu glasi:

»Članak 29.

Svatko ima pravo da ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.«

Članak 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija) jamči pravo na pravično suđenje (*fair hearing*), što se u praksi Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu ustalilo kao jamstvo da sudski postupak u pravilu mora omogućiti priliku strankama za neposredno i kontradiktorno raspravljanje.

Predlagateljevo mišljenje o izostanku ovlaštenog tužitelja Ustavni sud ocjenjuje neosnovanim.

8.4. Ustavni sud zaključuje da predlagatelj osporava pojmove koji su pravni standardi i čija jasnoća, razumljivost i odredivost nisu upitni u zakonodavstvu, pravnoj praksi i pravnoj teoriji. Stoga je članak 59. stavak 3. PZ-a u skladu s pretpostavkama odredivosti zakonskih odredaba. U tom smislu predlagatelj se upućuje na točku II. 3. rješenja broj: U-I-4433/2007 i dr. od 19. lipnja 2009. (»Narodne novine« broj 77/09.).

Ustavni sud utvrđuje da je članak 59. stavci 2. i 3. PZ-a u suglasnosti s načelima vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka u području prekršajnog zakonodavstva.

C) Članak 71. PZ-a

9. Suglasnost s Ustavom članka 71. stavka 2. PZ-a (Glava 9., odjeljak »Novčana kazna«) osporava Franjo Zubović.

Članak 71. PZ-a glasi:

»Članak 71.

1) Novčanu kaznu sud može izreći počinitelju prekršaja starijem maloljetniku koji ostvaruje osobne prihode vlastitim radom ili imovinom ako utvrdi da s obzirom na narav i težinu počinjenog prekršaja treba izreći tu kaznu.

(2) Neplaćena novčana kazna ne može se zamijeniti mjerom zatvora ni radom za opće dobro na slobodi, ali će se prisilno naplatiti na imovini maloljetnika, njegova roditelja ili druge osobe koja za njega skrbi.«

9.1. U ovom dijelu prijedloga predlagatelj navodi da PZ uvodi kaznu konfiskacije imovine, što je nesuglasno s člankom 50. stavkom 1. Ustava. Smatra da članak 71. stavak 2. PZ-a u dijelu koji se odnosi na maloljetnikove roditelje i druge osobe koje o njemu skrbe uvodi »supsidijarnog kažnjenika« koji nije počinio prekršaj, što je u nesuglasnosti s člankom 28. Ustava (pretpostavka nedužnosti). Time se, smatra, uvodi »kolektivna odgovornost« koja vodi »zastrašivanju ljudi«, a ne utječe se pozitivno na buduće ponašanje maloljetnog počinitelja prekršaja.

Prijedlog nije osnovan.

9.2. Članak 71. PZ-a već je bio predmet ocjene suglasnosti s Ustavom u postupku pred Ustavnim sudom.

Rješenjem broj: U-I-4433/2007 i dr. od 19. lipnja 2009. Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 71. PZ-a, sa sljedećim obrazloženjem (točka II. 4.7.):

»Polazeći od članka 63. stavka 1. Ustava kojim je propisano da su roditelji dužni odgajati djecu i imaju pravo i slobodu samostalno odlučivati o njihovom odgoju, te članaka 91., 92., 93., 94., 95., 98., 153. i 154. Obiteljskog zakona ('Narodne novine' broj 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., u daljnjem tekstu: OB) kojima su propisana prava i dužnosti roditelja, Ustavni sud utvrđuje da su osporeni zakonski članci u suglasnosti s načelom vladavine prava i, posebno, s legitimnim ciljevima koji se njima žele postići.

Prema članku 2. točki 2. OB-a, uređenje obiteljskih odnosa temelji se na načelu zaštite dobrobiti i prava djeteta, te odgovornosti obaju roditelja za podizanje i odgoj djeteta. Pri tome je najveći interes djeteta pravo na skrb za zdravlje i život te pravo na sigurnost i primjeren odgoj u obitelji. Primjeren odgoj djeteta u obitelji uz ostalo uključuje dužnost roditelja da svoje dijete odgaja kao humanu, moralnu i odgovornu osobu pripremljenu na skladan društveni život (članak 93. OB). Roditelji imaju radi dobrobiti djeteta pravo i dužnost nadzirati dijete u njegovu druženju s drugim osobama (članak 95. stavak 1. OB). Isto tako, skrbnik maloljetnog štićenika dužan je kao roditelj savjesno brinuti o djetetovim pravima, osobito o njegovom zdravlju, odgoju i obrazovanju (članak 154. OB).

Iz svega navedenog razvidno je da roditelji i skrbnici imaju pravo voditi brigu o primjerenoj socijalizaciji djeteta, ali iz takvog prava nedvojbeno proizlazi odgovornost za djetetove postupke u skladu s člankom 71. PZ-a.«

9.3. Na temelju članka 54. Ustavnog zakona, Ustavni sud može ocjenjivati suglasnost zakona s Ustavom i u slučaju kada je određeni zakon već ranije bio predmet ustavnosudske ocjene.

U provedenom ustavnosudskom postupku utvrđeno je da predlagatelj u svom podnesku nije naveo nove razloge zbog kojih bi trebalo preispitati prethodno neprihvatanje prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 71. PZ-a niti je Ustavni sud utvrdio da su u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske nastupile nove okolnosti koje bi dovele do promjene njegova stajališta obrazloženog u rješenju broj: U-I-4433/2007 i dr. od 19. lipnja 2009.

D) Članak 76. PZ-a