

MILAN GRŽIN*

Neučinkovitost odredbe o obvezi vlasnika vozila da dostavi vjerodostojan podatak o vozaču

Sažetak

U pogledu odredbe Zakona o sigurnosti u prometu na cestama o obvezi vlasnika vozila da na zahtjev policiji dostavi vjerodostojan podatak o vozaču vozila, ustalila se praksa Visokoga prekršajnog suda koja je de facto dovela do neučinkovitosti te pravne norme. U radu autor prikazuje postojeću praksu Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske u pogledu obveze vlasnika vozila da dostavi vjerodostojan podatak o vozaču, iznosi osobni stav i argumente o neispravnosti takve prakse, daje osvrt na neke stavove Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske te prikazuje slična rješenja na poredbenom pravu. Završno se daje prijedlog de lege ferenda.

Ključne riječi: vjerodostojan podatak, dostava podataka, vlasnik vozila, vozač, policija, promet.

UVOD

U pogledu odredbe članka 229. st. 3. i 7. Zakona o sigurnosti u prometu na cestama (ZSPC) ustalila se praksa Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske (VPS RH) koja je *de facto* dovela do neučinkovitosti te pravne norme. Budući da se u pravnoj teoriji jedno od značenja izraza "učinkovitost" odnosi na činjenicu da se adresati pravnih normi stvarno ponašaju onako kako to od njih zahtijevaju pravne norme¹ – a činjenica jest da se adresati sve više ponašaju u skladu s ustaljenom sudskom praksom s kojom ovaj rad izražava neslaganje – u radu će se pojam učinkovitosti odnositi na to u kojoj je mjeri predmetna odredba stvarno

* Milan Gržin, policijski službenik za zakonitost postupanja, Ured načelnika, Odjel za zakonitost postupanja, PU primorsko-goranska, Rijeka.

¹ Burazin, L. *Pojam prava i (društvena) učinkovitost – analitički pristup*, "Pravni vjesnik", god. 33, broj 3–4, Pravni fakultet u Osijeku, 2017., str. 119.

učinkovito sredstvo, pravni instrument koji redarstvenim vlastima omogućava utvrđivanje počinitelja prekršaja.

Prema članku 229. st. 3. ZSPC-a, vlasnik, odnosno onaj kome je vozilo povjereno, dužan je na zahtjev policijskog službenika ili službene osobe jedinica lokalne samouprave dati vjerodostojan podatak o identitetu osobe kojoj je vozilo dano na upravljanje. U stavku 7., pak, stoji da će se novčanom kaznom u iznosu od 2000,00 do 5000,00 kuna kazniti za prekršaj vlasnik vozila, osoba kojoj je vozilo povjereno ili odgovorna osoba u pravnoj osobi ako u roku od 15 dana ne pruži vjerodostojan dokaz o osobi koja je upravljala vozilom u vrijeme počinjenja prekršaja.

U pogledu ove odredbe, iz trenutačne sudske prakse proizlazi da nema prekršajne odgovornosti vlasnika vozila ako dostavi vjerodostojne podatke o više osoba, a iz opravdanih razloga ne može izdvojiti jednu osobu. S obzirom na takav stav, policiji je *de facto* nemoguće utvrditi počinitelja prekršaja ako vozač s vozilom nije zaustavljen na mjestu počinjenja prekršaja.

U praksi nije uvijek moguće neposredno uočiti prekršaj i utvrditi vozača, te je u tim situacijama policiji najvažniji instrument utvrđivanja počinitelja prekršaja upravo odredba članka 229. ZSPC-a.

Prekršajni zakon, među ostalim, ovlašćuje policiju da prekršaje utvrđuje i tehničkim uređajima, te se snimke tehničkih uređaja smatraju dokazima u prekršajnom postupku.¹ Policija se u nadzoru prometa koristi videokamerama koje se nalaze na punktovima koji su analizom ocijenjeni kao posebno opasni, gdje su učestali prometni prekršaji i gdje su posljedice nepoštivanja prometnih prekršaja fatalne, odnosno gdje je najveća ugroza sigurnosti sudionika u prometu. Kod takvih nadzornih uređaja ne dolazi do zaustavljanja vozila i neposrednog utvrđivanja vozača, već se počinitelj prekršaja – vozač utvrđuje temeljem odredbe članka 229. ZSPC-a.

Policija također ne može neposredno zaustaviti vozilo i utvrditi vozača u situacijama kada vozač sudionik prometne nesreće pobjegne s mjesta događaja ili kada se vozač u prekršaju unatoč neposrednom opažanju policije odbije zaustaviti na znak ovlaštene osobe i pobjegne s vozilom.

U ovom radu prezentirat će se postojeća praksa Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske u pogledu obveze vlasnika vozila da dostavi vjerodostojan podatak o vozaču. Pokušat će se dovesti u pitanje ispravnost takve prakse s teleološkog, jezičnog i logičkog aspekta, osvrnut će se na neke stavove Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske, prikazat će se mogućnosti mijenjanja sudske prakse te neka rješenja na poredbenom pravu koja su po mišljenju autora učinkovitija u radu policije. Završno će se dati prijedlog *de lege ferenda*.

¹ *Prekršajni zakon*, čl. 158.

1. ODREDBA ČL. 229. ST. 3. I 7. ZSPC-a U PRAKSI VISOKOGA PREKRŠAJNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

O tome što je vjerodostojan podatak Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske iznio je sljedeća shvaćanja:

- "vjerodostojni su podaci kojima je odgovoreno na dopis policije navodeći da su vozilom upravljala poimence trojica njemačkih državljana, s punom adresom tvrtke u Njemačkoj u kojoj su zaposleni bez dostave datuma rođenja i podatka koji je točno od trojice upravljao vozilom kritične zgrade" (VPS RH Pž-6210/11 od 11. rujna 2013.)
- "podaci nisu vjerodostojni jer su dostavljeni samo nepotpuni podaci osobe koja je upravljala vozilom, samo ime osobe bez ijednog drugog vjerodostojnog podatka, osim imena grada i naziva ulice bez kućnog broja" (VPS RH Pž-1915/2011 od 15. siječnja 2013.)
- "neosnovana je obrana okrivljenika da između zaposlenika pravne osobe koji se koriste predmetnim vozilom nije mogao točno imenovati osobu koja je vozilom upravljala u vrijeme počinjenja prekršaja zbog kojeg su i zatraženi ti podaci, jer je notorno da svako upravljanje vozilom pravne osobe mora biti prethodno pismeno odobreno i zabilježeno u poslovnoj dokumentaciji, odnosno da se za svako vozilo u vlasništvu pravne osobe mora voditi obračun prijedene kilometraže, potrošnje i vozača, pa sasvim sigurno postoji način utvrđivanja identiteta vozača koji je predmetnim vozilom upravljao u vrijeme počinjenja prekršaja" (VPS RH Pž-9807/11 od 17. rujna 2013.)
- "nedvosmislena je zakonska obveza vlasnika vozila da ovlaštenoj osobi da podatke o identitetu vozača kojem je kritične zgrade dao vozilo na upravljanje. Obveza podrazumijeva davanje jasnih, određenih i konkretnih podataka, i to podataka o točno određenoj osobi. Ako više osoba dolazi u priliku upravljati vozilom, a zbog protoka vremena ili kojih drugih razloga nije moguće izdvojiti jednu osobu, tada to treba navesti u obavijesti, kao i podatke o svim tim osobama" (VPS RH Pž-9807/11 od 17. rujna 2013.)
- "okrivljeni vlasnik vozila kao fizička osoba ističe da je on postupio po obavijesti policije jer je obavijestio da nije u mogućnosti očitovati se tko je upravljao vozilom kritične zgrade, odnosno kome je povjerio svoje vozilo na upravljanje. Takva obrana nije prihvaćena, s obrazloženjem da vlasnik vozila mora odgovoriti na obavijest policije na način da dostavi vjerodostojan podatak o identitetu vozača koji je u traženo vrijeme upravljao njegovim vozilom, a to sigurno nije način na koji se okrivljenik obratio policiji" (VPS RH Pž-11189/2013 od 20. listopada 2015.).

Iz ovakve sudske prakse proizlazi da nema prekršajne odgovornosti vlasnika vozila ako dostavi vjerodostojne podatke o više osoba, a iz opravdanih razloga ne može izdvojiti jednu osobu.

Vjerodostojnim podatkom smatra se jasan, određen i konkretan podatak o točno određenoj osobi. Izostanak nekog od podataka kao što su datum rođenja, ime oca i slično ne treba smatrati nepotpunim podatkom ako ostali dostavljeni podaci omogućuju nedvosmisleno identificiranje počinitelja prekršaja.

2. RAZLIČITI ASPEKTI TUMAČENJA ODREDBE ČL. 229. ST. 3. I 7. ZSPC-a

Da se sporna odredba u sudskoj praksi tumači pogrešno, može se argumentirati s više aspekata.

Gledano s teleološkog aspekta, sudska praksa koja je stvorena primjenom ovako formulirane odredbe dovela je do situacije da je *de facto* nemoguće utvrditi tko je vozilom upravljao u određeno vrijeme jer vlasnici vozila dostavljaju podatke o više osoba, čime je ova pravna norma postala neučinkovita, a neučinkovita pravna norma nije cilj nijednog zakonodavca. Naime, cilj je ove pravne norme, njen *ratio legis*, upravo to da omogući redarstvenim vlastima da utvrde tko je u određenom trenutku upravljao vozilom, što je tumačenjem koje je zaživjelo u sudskoj praksi onemogućeno ili barem znatno otežano. "U tom smislu ispravno je tumačenje ono koje optimalno ostvaruje smisao zakonskog propisa. Pritom je moguće da to u nekom konkretnom slučaju znači odstupanje od striktno gramatičke i logičke interpretacije, odnosno od značenja koje pojedini izrazi u svakodnevnom životu redovito imaju."²

Gledano s jezičnog aspekta, u spornoj odredbi navodi se da je vlasnik vozila dužan dostaviti "dokaz o osobi", dakle o jednoj osobi a ne o više osoba, jer bi u tom slučaju odredba glasila "dokaz o osobi ili osobama". Također, jezična formulacija odredbe "koja je upravljala" upućuje na to da je vlasnik dužan dostaviti podatak o osobi koja je zaista upravljala, a ne koja je mogla upravljati, jer bi u tom slučaju odredba glasila "koja je mogla upravljati" ili "koja je bila u prilici upravljati". S tim u vezi, primjenom pravila *exceptiones sunt strictissimae interpretationis* da iznimke treba usko tumačiti, očito je da je zakonodavac propisao kako je vlasnik vozila dužan dostaviti podatak o samo jednoj, točno određenoj osobi.

Gledano s logičkog aspekta, vozilom u jednom trenutku može upravljati samo jedna osoba te je logično da vlasnik vozilo daje na upravljanje samo jednoj osobi, a ne većem broju osoba. Ako vlasnik vozila daje vozilo za prijevoz više osoba, on i tada vozilo povjerava samo jednoj osobi, koja je dalje odgovorna za korištenje tim vozilom. Također, odredbom članka 229. st. 2. ZSPC-a propisano je: "Vlasnik, odnosno osoba kojoj je vozilo povjereno ne smije dati vozilo na upravljanje osobi koja nije stekla pravo upravljanja vozilom one kategorije u koju spada to vozilo ili osobi koja je pod utjecajem droga ili lijekova ili koja u krvi ima nedopuštenu količinu alkohola." Dakle, kada vlasnik vozila daje vozilo na upravljanje nekoj osobi, dužan se uvjeriti da ta osoba a) ima pravo upravljanja tom kategorijom vozila i da b) nije pod utjecajem lijekova, droga ili alkohola. Iz toga se izvodi logičan zaključak da se vlasnik vozila mora uvjeriti u kvalifikacije osobe kojoj povjerava vozilo, pa, *argumentum a simili*, proizlazi logički zaključak da mu mora biti poznat i identitet osobe kojoj je vozilo povjerio.

Dakle, iz opisanoga teleološkog, jezičnog i logičkog aspekta tumačenja ove pravne norme razvidno je da je opravdana sumnja u ispravnost ustaljene sudske prakse i da ju je potrebno preispitati.

U svezi s tumačenjem pojma "vjerodostojan podatak", u praksi i pravnoj teoriji postoje različita tumačenja. Gluščić ističe da se "vjerodostojnost odnosi na istinitost podataka"³,

² Antić, T. *Vjerodostojno tumačenje zakona*, "Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci" (1991) v. 36, br. 1, 619–644 (2015), str. 620.

³ Gluščić, S. *Prikupljanje, procjena, pohrana, obrada i korištenje podataka*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Znanstveno-istraživački projekti – CoCoCrim, dostupno na: https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Prikupljanje%2C_procjena%2C_pohrana%2C_obrada_i_koristenje_podataka_%281%29.pdf (26. 2. 2018.)

dok je Ustavni sud u svojoj odluci istaknuo tumačenje MUP-a kako "pojam 'vjerodostojan podatak' nije eksplicitno definiran odredbama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, već se radi o pravnom standardu koji podrazumijeva podatak koji je izvoran, koji potječe zaista od onoga kome se pripisuje".⁴ Mišljenje je autora da je tumačenje vjerodostojnosti prema Gluščiću prihvatljivije u kontekstu odredbe čl. 229. ZSPC-a i ostvarenja njezine svrhe.

3. OBVEZE VLASNIKA VOZILA U PRAKSI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Ustavni sud RH u svojoj Odluci broj U-I-19909/2009, U-I-4899/2011, U-I-6274/2012, U-I-1138/2014, U-I-6490/2014, U-I-7776/2014 od 23. 12. 2014. ističe kako je Europski sud za ljudska prava u predmetu *O'Halloran i Francis protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁵ primijetio da je u "okolnostima tog slučaja – traženje podatka o vozaču motornog vozila stavljeno u kontekst posebne dužnosti (*specific duty*) [op. isticanje dodano] registriranog korisnika motornog vozila da pruži informaciju o vozaču koji je to motorno vozilo vozio u određenim okolnostima". Navodi se da je ESLJP posebno naglasio kako "svi oni koji imaju motorna vozila (*motor cars*) ili upravljaju njima znaju da se čineći to podvrgavaju režimu pravnih propisa koji nije ustanovljen zato što su vlasništvo ili vožnja automobilima privilegij ili širokogrudnost koje je odobrila država, nego **zato što posjedovanje i korištenje automobilom (kao i npr. puškom) mogu uzrokovati ozbiljnu povredu (*to have potential to cause grave injury*)**" (op. isticanje dodano).

Ustavni sud RH nadalje iznosi sljedeći stav: "Počinjenje prekršaja iz članka 229. stavaka 3., 4. i 7. ZSPC-a samostalni je prekršaj koji se očituje u odbijanju vlasnika vozila / osobe kojoj je vozilo povjereno / odgovorne osobe u pravnoj osobi da pruži vjerodostojan podatak o identitetu osobe kojoj je dao vozilo na upravljanje, a koja se sumnjiči da je mogla počinuti prometni prekršaj iz ZSPC-a. Treba naglasiti da je u konkretnom slučaju riječ o davanju vjerodostojnog podatka **samo o osobi kojoj je vozilo dano na upravljanje** [op. isticanje dodano]. To može, ali i ne mora biti osoba koja je faktično upravljala vozilom u trenutku počinjenja prekršaja iz ZSPC-a." Dakle, **uvijek je riječ samo o jednoj osobi** jer nije logično da vlasnik jednu stvar, vozilo, može dati većem broju osoba u jednom trenutku, a davanjem podataka o toj osobi vlasnik vozila obvezu iz čl. 229. st. 7. prenosi dalje upravo na tu osobu, jer je i ona mogla vozilo dalje dati nekoj trećoj, točno određenoj osobi. To proizlazi iz sljedeće ocjene suda: "Ustavni sud u tom smislu ocjenjuje da nije vjerodostojan samo podatak koji dovodi do osobe koja je stvarno upravljala vozilom i učinila prekršaj nego i onaj koji policiju **dovode do osobe kojoj je vlasnik dao vozilo na upravljanje** [op. isticanje dodano], neovisno o tome je li upravo ta osoba upravljala vozilom u času počinjenja prekršaja ili ne. To vlasnik ne može znati (osim ako nije bio osobno prisutan u trenutku kad je osoba koja je stvarno upravljala vozilom stvarno i počinila prekršaj)." Međutim, i iz ovakve formulacije izvodi se zaključak da je riječ o jednoj, točno određenoj osobi.

⁴ USRH, U-I-19909/2009, U-I-4899/2011, U-I-6274/2012, U-I-1138/2014, U-I-6490/2014, U-I-7776/2014.

⁵ ESLJP, presuda, 29. lipnja 2007., zahtjevi br. 15809/02 i 25624/02, § 57.

4. POREDBENO ZAKONODAVSTVO

Odredbu o obvezi vlasnika vozila da na zahtjev ovlaštenog tijela dostavi podatak o osobi koja je upravljala vozilom ili o osobi kojoj je vozilo povjereno postoji i u zakonodavstvima drugih država u propisima koji uređuju sigurnost prometa na cestama. U nastavku će se pokazati zakonodavna rješenja koja postoje u Republici Srbiji, Republici Sloveniji i Republici Italiji.

4.1. Republika Srbija

Republika Srbija u Zakonu o bezbednosti saobraćaja na putevima⁶ u čl. 247. propisuje da je vlasnik, odnosno korisnik vozila dužan na zahtjev policijskog službenika dati podatke o identitetu osobe kojoj je dao vozilo na upravljanje, odnosno korištenje. Također propisuje da fizička osoba, vlasnik, odnosno korisnik vozila ne smije dati vozilo na upravljanje osobi koja je pod utjecajem alkohola, odnosno psihoaktivnih tvari ili je u tolikoj mjeri umorna, bolesna ili u takvu psihofizičkom stanju da nije sposobna sigurno upravljati vozilom, osobi koja nema vozačku dozvolu odgovarajuće kategorije ili kojoj je vozačka dozvola istekla.

Takva odredba odgovara uređenju iz čl. 229. ZSPC-a u RH.

Međutim, važna je odredba iz članka 320. koja propisuje sljedeće: ako je uređajima za utvrđivanje prekršaja u prometu ili neposrednim opažanjem policijskog službenika, odnosno druge osobe koja vrši neposredno upravljanje prometom u skladu s ovim zakonom, dokumentiran, odnosno uočen neki od prekršaja predviđenih ovim zakonom te ako pritom vozač tog vozila nije identificiran – vlasnik, odnosno korisnik vozila odgovoran je što je omogućio da se njegovim vozilom učini prekršaj. Iznimka od ove odredbe postoji u slučaju neovlaštene upotrebe vozila, kada vlasnik, odnosno korisnik vozila neće odgovarati.

4.2. Republika Slovenija

Republika Slovenija u svom Zakonu o pravilih cestnega prometa ("Uradni list RS", št. 82/13 – uradno prečišćeno besedilo, 69/17 – popr., 68/16, 54/17 in 3/18 – odl. US) u članku 8. propisuje odgovornost vlasnika vozila, i to ovako: ako nije moguće utvrditi tko je počinitelj prekršaja protiv sigurnosti cestovnog prometa učinjenog vozilom, kažnjava se vlasnik vozila ili osoba ovlaštena za korištenje vozilom, osim ako ne dokaže da prekršaj nije počinio. Ako je vlasnik vozila ili osoba ovlaštena za korištenje vozilom pravna osoba, odgovara odgovorna osoba u pravnoj osobi. Navedeni članak također propisuje da se ne smije omogućiti uporaba vozila osobi koja pokazuje znakove rastrojenosti ili osobi koja ne smije upravljati vozilom.

Vidljivo je da, za razliku od odredbe čl. 229. ZSPC-a RH, ovaj članak daje šire mogućnosti procesuiranja prekršaja jer osim osobe koja je upravljajući vozilom počinila prekršaj predviđa kažnjavanje vlasnika vozila u slučajevima kada tijela progona ne mogu utvrditi tko

⁶ *Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima* ("Službeni glasnik RS", br. 41/2009., 53/2010., 101/2011., 32/2013. – odluka US, 55/2014., 96/2015. – dr. zakon i 9/2016. – odluka US), <http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Zakon%20o%20bezbednosti%20saobra%C4%87aja%20na%20putevima,%2041-2009,%2053-2010,%20101-2011,%2032-2013.pdf>, pristupljeno 10. 5. 2018.

je *in tempore criminis* upravljao vozilom. Pritom se dopušta mogućnost da vlasnik vozila dokaže kako nije počinio prekršaj, ali je teret dokazivanja na vlasniku vozila.

4.3. Republika Italija

Prema talijanskom Zakonskom dekretu 30/04/92 br. 285 (o cestovnom prometu) (*Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della Strada)*), u čl. 201. propisano je: "ako prekršajni nalog ne može odmah biti uručen, zapisnik s točnim informacijama o prekršaju i objašnjenjem razloga zbog kojih uručenje nije bilo moguće obaviti odmah mora se dostaviti u roku od 90 dana od dana utvrđenja prekršaja stvarnom počinitelju ili, ako ga je nemoguće identificirati i radi se o prekršaju vozača motornog vozila s registarskim pločicama, jednom od subjekata iz čl. 196. koji su navedeni u javnom registru na dan utvrđenja. Ako je riječ o mopedu, obavijest o počinjenom prekršaju šalje se osobi na koju glasi registarska oznaka". U članku 196. istog propisa propisuje se sljedeće: "za prekršaje koji su kažnjivi upravnom novčanom kaznom, vlasnik vozila ili prikolice u slučaju da se radi o skupini vozila ili, umjesto njega, korisnik, kupac s pravom na otkup (lizing) ili korisnik po principu financijskog lizinga, solidarno je odgovoran s počiniteljem prekršaja za uplatu dugovanog iznosa, osim ako može dokazati da je vozilom upravljao protivno svojoj volji". U članku 126. propisuje se ovako: "Obavijest o prekršaju šalje se osobi koja je upravljala vozilom i koja je odgovorna za prekršaj; u slučaju da je nije moguće identificirati, vlasnik vozila ili druge osobe koje su s njim solidarno povezane sukladno s čl. 196. moraju dostaviti policijskoj upravi koja je izdala obavijest osobne podatke te podatke o vozačkoj dozvoli osobe koja je upravljala vozilom u trenutku počinjenja prekršaja, i to u roku od šezdeset dana od dana izdavanja zapisnika o utvrđenju prekršaja."

Vidljivo je da je propisana solidarna odgovornost počinitelja prekršaja i vlasnika vozila, što tijelima progona daje veće mogućnosti procesuiranja prekršaja od domaćeg zakonodavstva u situacijama kada nije moguće utvrditi točnu osobu koja je *in tempore criminis* upravljala vozilom.

5. MOGUĆI NAČINI PROMJENE USTALJENE SUDSKE PRAKSE

5.1. Izvanredni pravni lijekovi

Antić navodi kako je "u sustavima temeljenim na načelu vladavine prava moguće u odgovarajućem postupku dokazivati da je određeno tumačenje zakona ispravno ili neispravno".⁷ Pravomoćne sudske presude ne mogu se više pobijati redovitim pravnim lijekovima čak ni u slučajevima kada je u postupku njihova donošenja došlo do očite povrede zakona. U tim slučajevima na raspolaganju ostaju izvanredni pravni lijekovi.

Izvanredni pravni lijekovi propisani Prekršajnim zakonom jesu obnova prekršajnog postupka, zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne i zahtjev za zaštitu zakonitosti.

Prema čl. 213. Prekršajnog zakona, obnova prekršajnog postupka na štetu okrivljenika

⁷ Antić, T. op. cit., str. 621.

(a izmjena sudske prakse koja se zagovara ovim radom ide na štetu okrivljenika) može se provesti na zahtjev tužitelja samo a) ako je optužni prijedlog pravomoćno odbačen zato što nije bilo ovlaštenog tužitelja, b) ako je optužni prijedlog pravomoćno odbačen jer je tužitelj optužni prijedlog podnio umjesto prekršajnog naloga, c) ako je prekršajni postupak pravomoćno obustavljen jer nije bilo ovlaštenog tužitelja i d) ako je optužba pravomoćno odbijena jer nije bilo ovlaštenog tužitelja.

Obnova postupka u slučajevima iz čl. 213. Prekršajnog zakona dopuštena je "kada je prethodni postupak pravomoćno dovršen zbog formalnih zapreka za vođenje prekršajnog postupka".⁸ S obzirom na navedeno, nijedan od navedenih razloga za obnovu postupka nije primjenjiv kao razlog za pobijanje ispravnosti primjene odredbe čl. 229. u sudskoj praksi te se neće detaljnije razmatrati jer nije riječ o pitanjima formalne naravi već o konkretnoj primjeni i tumačenju materijalnih odredbi.

Zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne izvanredni je pravni lijek koji ne dira u ispravnost konkretne primjene materijalnog prava, već se na temelju novih okolnosti – kojih nije bilo u trenutku kada se izricala kazna ili sud za njih nije znao a postojale su te bi očito dovele do blaže osude – traži ublažavanje pravomoćno izrečene kazne. Prema Veiću, riječ je o specifičnom pravnom lijeku kojim se može izmijeniti kazna isključivo u korist osuđenika pod određenim uvjetima i kojem je svrha da se ublaži položaj osuđenika u odnosu na kaznu koja mu je pravomoćno izrečena ali još nije izvršena.⁹ Kako je u razmatranom problemu primjene odredbe čl. 229. ZSPC-a u sudskoj praksi riječ o presudama kojima okrivljenik nije proglašen krivim za prekršaj niti mu je izrečena kazna, ni ovaj izvanredni pravni lijek nije primjenjiv kao razlog za pobijanje ispravnosti primjene odredbe čl. 229. u sudskoj praksi te se neće detaljnije razmatrati.

5.1.1. Zahtjev za zaštitu zakonitosti

Protiv pravomoćnih sudskih odluka i protiv sudskog postupka koji je prethodio tim pravomoćnim odlukama državni odvjetnik Republike Hrvatske može podignuti zahtjev za zaštitu zakonitosti ako je povrijeđen zakon.¹⁰

Iz navedene odredbe proizlazi da je prvi uvjet za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti postojanje pravomoćne sudske odluke te da se protiv nepravomoćnih odluka ne može poduzimati ovaj pravni lijek.¹¹

Prekršajni zakon u pogledu toga izvanrednog pravnog lijeka nalaže da se odredbe Zakona o kaznenom postupku koje se odnose na podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti i odlučivanje o njemu na odgovarajući način primjenjuju na zahtjev za zaštitu zakonitosti u prekršajnom postupku.

⁸ Veić, P. *Prekršajni zakon – komentar, sudska praksa, pojmovno kazalo*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Dušević & Kršovnik d.o.o., Rijeka, 2013., str. 406.

⁹ Veić, P. op. cit., str. 418.

¹⁰ *Prekršajni zakon*, čl. 220. st. 1.

¹¹ Garačić, A. *Zaštita zakonitosti u pravomoćnim odlukama – Zahtjev za zaštitu zakonitosti*, "Hrvatska pravna revija" br. 7/04., dostupno na: http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/AGaracic-Zastita_zakonitosti_u_pravomocnim.PDF (23. 2. 2018.), str. 1.

Isključivi ovlaštenik na poduzimanje ovoga pravnog lijeka jest državni odvjetnik. Garačić navodi da "inicijativu za podnošenje zahtjeva mogu dati stranke koje su sudjelovale u postupku, pa i druge osobe u okviru zakonskih i ustavnih ovlaštenja koje imaju kao građani, pogotovo protiv odluka donesenih u postupku na način koji predstavlja kršenje temeljnih ljudskih prava i sloboda, premda državni odvjetnik zahtjev podnosi po službenoj dužnosti".¹² Stoga je ovaj izvanredni pravni lijek policiji kao ovlaštenom tužitelju i stranci u prekršajnom postupku na raspolaganju kao važno pravno sredstvo, osobito u postupcima koji se pred prekršajnim sudovima vode na temelju prigovora protiv obaveznih prekršajnih naloga, kada je odluka prvostupanjskog suda odmah pravomoćna, bez prava na podnošenje redovitoga pravnog lijeka – žalbe.

Državni odvjetnik ne mora podići zahtjev za zaštitu zakonitosti ako smatra da zakon jest povrijeđen, ali da ta povreda nije utjecala na pravilnost odluke i da nije riječ o pravnom pitanju važnom za jedinstvenost sudske prakse ili zaštitu ljudskih prava.¹³ "Kada će državni odvjetnik iskoristiti ovu mogućnost, ostavljeno mu je na dispoziciju. Podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti nije vremenski ograničeno jer rok za podizanje zahtjeva u zakonu nije predviđen, a zahtjev može podići i bez obzira na to je li ostvarena povreda zakona imala utjecaja na donošenje sudske odluke, kao i bez obzira na to je li zakon povrijeđen na okrivljenikovu štetu ili u njegovu korist."¹⁴

U zahtjevu za zaštitu zakonitosti ne mogu se iznositi nove činjenice, već se zahtjev i odluka mogu temeljiti samo na činjeničnom stanju koje je utvrđeno u pravomoćnoj sudskoj odluci koja se zahtjevom pobija.

5.2. Vjerodostojno tumačenje

Antić navodi da je vjerodostojno tumačenje zakona "pravni institut kojim zakonodavac u slučaju pogrešnog ili različitog tumačenja određene zakonske odredbe u praksi, radi pravilnog tumačenja i jedinstvene primjene, utvrđuje njezino autentično značenje aktom koji ima snagu zakona. Njegova inherentna obilježja jesu retroaktivnost i učinak na pendentne postupke. Zbog tih obilježja i njihova odnosa prema načelima vladavine prava, pravne sigurnosti i diobe vlasti, vjerodostojno tumačenje podložno je ozbiljnoj kritici pravne teorije i prakse."¹⁵

U literaturi se ističu četiri osnovna obilježja vjerodostojnog tumačenja. "Prvo, riječ je o tumačenju pojedinih zakonskih odredbi od sâmog zakonodavca, koji je, kao donositelj zakona, ovlašten i pojasniti njihov pravi sadržaj i smisao. Drugo, takvo tumačenje smatra se sastavnim dijelom zakona čija se odredba tumači, čineći s njime pravno jedinstvenu cjelinu. Treće, uzima se da je vjerodostojno tumačenje sastavni dio zakona čija se odredba tumači od datuma stupanja na snagu tog zakona, tj. djeluje retroaktivno (povratno, *ex tunc*). Četvrto, vjerodostojno tumačenje pojedinih zakonskih odredbi ima obvezatan učinak za sve (djeluje *erga omnes*)."¹⁶

¹² Ibid. str. 3.

¹³ *Prekršajni zakon*, čl. 220. st. 2. i 3.

¹⁴ Garačić, A. op. cit., str. 1.

¹⁵ Antić, T. op. cit., str. 619.

¹⁶ Struić, G. *Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas*, HKJU-CCPA 16(3), 2016., 553–585, str. 556.

U Republici Hrvatskoj vjerodostojno tumačenje daje Hrvatski sabor. Poslovníkom Hrvatskog sabora u članku 159. propisano je da Sabor, *inter alia*, daje vjerodostojna tumačenja pojedinih odredaba zakona. S obzirom na to da ovlast vjerodostojnog tumačenja Hrvatskom saboru nije dodijeljena nijednim drugim propisom, dio stručne javnosti uputio je kritike "na legitimitet vjerodostojnog tumačenja zakona ističući da nijedna odredba Ustava RH ne propisuje ovlast Hrvatskom saboru da daje takvo tumačenje i da tu ovlast Poslovník HS-a ne može davati".¹⁷ U pogledu tih kritika Struić ističe odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, konkretno rješenje U-II-1265/2000 od 28. rujna 2004., u kojem je Ustavni sud "izrazio stajalište da iz ustavne ovlasti Hrvatskog sabora za donošenje zakona (iz čl. 81. podst. 2. Ustava RH) proizlazi i njegova ovlast za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona" te da Ustavni sud smatra kako je vjerodostojno tumačenje zakona "sadržajno samo dio ostvarivanja zakonodavne vlasti Hrvatskog sabora".

Prema odredbama članaka 208. – 210. Poslovníka, na postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona na odgovarajući način primjenjuju se odredbe Poslovníka o postupku donošenja zakona. Prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja može podnijeti ovlašteni predlagatelj zakona, odnosno svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela Sabora te Vlada. Prijedlog se podnosi predsjedniku Sabora, a mora sadržavati naziv zakona, naznaku odredbe za koju se traži tumačenje i razloge zbog kojih se traži tumačenje, izvore potrebnih sredstava te prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja zakona. Predsjednik Sabora upućuje prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona Odboru za zakonodavstvo, matičnomu radnom tijelu i Vladi, ako ona nije podnositelj prijedloga, radi ocjene njegove osnovanosti. Matično radno tijelo i Vlada dužni su u roku od 30 dana dostaviti mišljenje Odboru za zakonodavstvo. Ako matično radno tijelo i Vlada ne dostave mišljenje u propisanom roku, smatrat će se da su suglasni s prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja. Odbor za zakonodavstvo, nakon što pribavi mišljenja matičnoga radnog tijela i Vlade ili nakon isteka roka od 30 dana, ocjenjuje je li valjano podneseni prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona osnovan te u roku od 30 dana izvješćuje o svom stajalištu Sabor. Ako utvrdi da je prijedlog osnovan, Odbor za zakonodavstvo podnijet će prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja sa svojim izvješćem Saboru. Ako Odbor za zakonodavstvo ocijeni da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja nije osnovan, o tome će izvijestiti Sabor, koji na temelju tog izvješća donosi odluku. Sabor o prijedlogu za vjerodostojno tumačenje raspravlja u jednom čitanju.

6. ZAKLJUČAK I PRIJEDLOG *DE LEGE FERENDA*

S obzirom na neučinkovitost koju je u primjeni odredbe čl. 229. ZSPC-a praksi uzrokovala praksa i shvaćanje Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske, za rješavanje ovog problema na raspolaganju su sredstva poput vjerodostojnog tumačenja Hrvatskog sabora ili zahtjeva za zaštitu zakonitosti pri Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. S obzirom na sve navedeno, nužno je promijeniti sudsku praksu prekršajnih sudova.

Vjerodostojno tumačenje nije najbolji izbor s policijskog aspekta. Naime, kako je izloženo prema Antiću, ono je podložno ozbiljnoj kritici pravne teorije i prakse, a svojim retro-

¹⁷ Ibid, str. 574.

aktivnim djelovanjem moglo bi dovesti i do stanovitih problema u praksi. Također, vjerodostojno tumačenje ne može se zatražiti s razine policije kao ovlaštenog tužitelja, već pravo predlaganja tumačenja ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela Sabora te Vlada. Policiji na raspolaganju kao bolje sredstvo stoji izvanredni pravni lijek – zahtjev za zaštitu zakonitosti. Međutim, policija kao stranka u postupku može državnom odvjetniku samo predložiti podnošenje tog zahtjeva, a odluka o tome isključivo je na državnom odvjetniku. Kako odluke Vrhovnog suda u konkretnim predmetima djeluju na praksu i postupanje sudova nižeg stupnja, smatramo svrhovitim da se u svakome konkretnom slučaju protiv vlasnika vozila koji na poziv upućen temeljem odredbe čl. 229. ZSPC-a dostavi podatke o više od jedne osobe koja je mogla upravljati vozilom podnese prekršajni nalog te da se protiv presuda prekršajnih sudova kojima se u postupku na temelju prigovora protiv takvih prekršajnih naloga gdje se okrivljenik oslobađa krivnje, temeljem čl. 220. Prekršajnog zakona (NN 107/07., 39/13. i 155/13.) od nadležnoga državnog odvjetništva zatraži podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti.

Radi učinkovitosti rada policije u pogledu otkrivanja počinitelja prekršaja i kaznenih djela, ne samo iz domene prometa već općenito, nužno je da odredba čl. 229. st. 7. ne ostane neučinkovita. Navedeno je bitno zato što je automobil potencijalno opasno sredstvo koje može uzrokovati smrtne ozljede, što je među ostalim naveo i Europski sud za ljudska prava, uspoređujući potencijalnu opasnost uporabe automobila s uporabom puške. S obzirom na navedeno, zasigurno je namjera zakonodavca, ali i javni interes sigurnosti, da redarstvene vlasti mogu od vlasnika vozila doznati tko se vozilom u određenom trenutku koristi, što je ovakvom sudskom praksom onemogućeno.

Međutim, prema mišljenju autora, rješenje koje bi dovelo do promjene sudske prakse, koje ne bi stvorilo probleme koje uzrokuje retroaktivno djelovanje te koje bi bilo učinkovito u praksi jest izmjena samog čl. 229. ZSPC-a, na način da se brišu stavci 3., 4. i 7. te da se doda novi članak numeriran kao čl. 229.a, gdje bi jedan od mogućih novih tekstova glasio:

- (1) *Vlasnik vozila ili onaj kome je vozilo povjereno dužan je u svakom trenutku voditi računa komu daje vozilo na upravljanje i tko se koristi vozilom.*
- (2) *Vlasnik vozila, odnosno onaj kome je vozilo povjereno dužan je na zahtjev policijskog službenika dati točan podatak o osobi kojoj je vozilo dano na korištenje.*
- (3) *Ako je prekršaj protiv sigurnosti cestovnog prometa učinjen vozilom, a nije moguće utvrditi tko je počinitelj prekršaja, za prekršaj odgovara vlasnik vozila ili onaj kome je vozilo povjereno kao da ga je sam počinio.*
- (4) *Ako je osoba iz stavka 1. ovog članka pravna osoba, a nije moguće utvrditi tko je počinitelj prekršaja, za prekršaj odgovara odgovorna osoba u pravnoj osobi, kao da ga je sama počinila.*
- (5) *Ako vlasnik vozila, odnosno osoba kojoj je vozilo povjereno ili odgovorna osoba u pravnoj osobi ne želi dati ili ne zna podatak o osobi koja se koristila vozilom, izvan slučajeva iz st. 3. i 4. ovog članka, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 5000,00 do 15.000,00 kuna.*

Predloženim odredbama uređuje se obveza suradnje vlasnika vozila s policijom na utvrđivanju identiteta osobe koja je upravljala vozilom u određeno vrijeme. Ovu problematiku uređuje sadašnji čl. 229. st. 3. i 7. ZSPC-a, međutim sudska praksa koja se stvorila primjenom ovako formulirane odredbe dovela je do situacije da je *de facto* nemoguće utvrditi tko

je vozilom upravljao u određeno vrijeme jer vlasnici vozila dostavljaju podatke o više osoba za koje samo navode da se inače koriste vozilom te da nije poznato tko je od njih u određeno vrijeme vozilom doista i upravljao.

Predloženim stavcima 1. i 2. propisuje se opća obveza vlasnika vozila da u svakom trenutku zna tko upravlja njegovim vozilom te obveza da taj podatak dostavi redarstvenim vlastima na njihov zahtjev. Ovo se opravdava time što je vozilo potencijalno opasno sredstvo čijom se uporabom može dovesti u opasnost imovina i osobna sigurnost ljudi. Vozilom ne smije upravljati bilo koja osoba, već samo ona koja za upravljanje vozilom ispunjava određene uvjete (ima položen vozački ispit, nije pod djelovanjem opojnih sredstava i sl.). Stoga vlasnik vozila mora biti odgovoran za osobe koje upravljaju njegovim vozilom, a minimum je te odgovornosti zadovoljen ako u svakom trenutku zna tko vozilom upravlja. Obveza vlasnika vozila ili osobe kojoj je vozilo povjereno da u svakom trenutku zna tko se koristi vozilom te da *de facto* o tome vodi evidenciju ako je potrebno i da te podatke dostavlja redarstvenim vlastima opravdana je s obzirom na to da Europski sud za ljudska prava propisuje da je u slučaju traženja podatka o vozaču motornog vozila riječ o posebnoj dužnosti (*specific duty*) registriranog korisnika motornog vozila i da svi oni koji imaju motorna vozila (*motor cars*) ili upravljaju njima znaju da se čineći to podvrgavaju režimu pravnih propisa koji nije ustanovljen zato što su vlasništvo ili vožnja automobilima privilegij ili širokogrudnost koje je odobrila država, nego zato što posjedovanje i korištenje automobilom (kao i npr. puškom) mogu uzrokovati ozbiljnu povredu (*to have potential to cause grave injury*).

Predloženim stavcima 3. i 4. propisuje se odgovornost vlasnika vozila u slučaju da je počinjen prekršaj u cestovnom prometu, a on ne želi dati ili ne zna podatke o osobi koja je u vrijeme počinjenja prekršaja upravljala vozilom. Kažnjavanje takva vlasnika vozila vezano je uz prekršaj koji je počinjen vozilom, što je u skladu s načelom razmjernosti.

Predloženim stavkom 5. propisuje se obveza vlasnika vozila da policiji dostavi podatke o korisniku vozila i u situacijama kada vozilom nije počinjen prekršaj. To je važan segment policijskog postupanja jer se vozila koriste za činjenje raznih kaznenih djela (provale, krijumčarenja, razbojništva). Takvom odredbom propisuje se obveza vlasnika vozila da policiji dostavi podatke o korisniku vozila u sklopu kriminalističkih istraživanja takvih događaja, kada vozilom nije počinjen prekršaj u prometu ali je policiji nužno da utvrdi korisnika vozila. Ovo i stoga što je i shvaćanje samog Europskog suda za ljudska prava takvo da se u pogledu automobila radi o potencijalno opasnom sredstvu (*to have potential to cause grave injury*). U budućem postupku donošenja novog zakona bilo bi svrhovito razmotriti i vezivanje odgovornosti uz ovu odredbu s potencijalnim učinkom kaznenog djela i/ili prekršaja prikrivanja.

LITERATURA

1. Antić, T. *Vjerodostojno tumačenje zakona*, "Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci" (1991) v. 36, br. 1, 619–644 (2015).
2. Burazin, L. *Pojam prava i (društvena) učinkovitost – analitički pristup*, "Pravni vjesnik", god. 33, broj 3–4, Pravni fakultet u Osijeku, 2017.
3. Garačić, A. *Zaštita zakonitosti u pravomoćnim odlukama – Zahtjev za zaštitu zakonitosti*, "Hrvatska pravna revija" br. 7/04., dostupno na: http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/AGaracic-Zastita_zakonitosti_u_pravomocnim.PDF (23. 2. 2018).

4. Gluščić, S. *Prikupljanje, procjena, pohrana, obrada i korištenje podataka*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Znanstveno-istraživački projekti – CoCoCrim, dostupno na: https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Prikupljanje%2C_procjena%2C_pohrana%2C_obrada_i_koristenje_podataka_%281%29.pdf (26. 2. 2018.).
5. Struić, G. *Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas* HKJU-CCPA 16(3), 2016., 553–585.
6. Veić, P. *Prekršajni zakon – komentar, sudska praksa, pojmovno kazalo*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Dušević & Kršovnik d.o.o., Rijeka, 2013.

Pravni izvori

1. *Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della Strada)*.
2. Europski sud za ljudska prava, presuda u predmetu *O'Halloran i Francis protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 29. lipnja 2007., zahtjevi br. 15809/02 i 25624/02, § 57.
3. Odluka Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Pž-6210/11 od 11. rujna 2013.
4. Odluka Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Pž-1915/2011 od 15. siječnja 2013.
5. Odluka Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Pž-9807/11 od 17. rujna 2013.
6. Odluka Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske broj Pž-11189/2013 od 20. listopada 2015.
7. *Prekršajni zakon* ("Narodne novine" 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17.).
8. Ustavni sud RH, Odluka broj U-I-19909/2009, U-I-4899/2011, U-I-6274/2012, U-I-1138/2014, U-I-6490/2014, U-I-7776/2014 od 23. 12. 2014.
9. *Zakon o kaznenom postupku* (Urednički pročišćeni tekst, "Narodne novine" 152/08., 76/09., 80/11., 91/12. – Odluka i Rješenje USRH, 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.).
10. *Zakon o sigurnosti prometa na cestama* (Urednički pročišćeni tekst, "Narodne novine" 67/08., 48/10. – OUSRH, 74/11., 80/13., 158/13. – Odluka i Rješenje USRH, 89/14. – OUSRH i 92/14., 64/15. i 108/17.).
11. *Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima* ("Službeni glasnik RS", br. 41/2009., 53/2010., 101/2011., 32/2013. – odluka US, 55/2014., 96/2015. – dr. zakon i 9/2016. – odluka US).
12. *Zakon o pravilih cestnoga prometa* ("Uradni list RS", št. 82/13. – uradno prečišćeno besedilo, 69/17. – popr., 68/16., 54/17 in 3/18. – odl. US).

Summary

Milan Gržin

Ineffectiveness of the Provisions Concerning the Obligations of a Vehicle Owner to Deliver Valid Information on the Driver

Regarding the provisions of the Roads Safety Act on the obligation of the vehicle owners to provide, on request, valid information on the driver of the vehicle, the practice of the High Misdemeanor Court has been established, which *de facto* has led to the ineffectiveness of that legal norm. In this paper, the author describes the existing practice of the High Misdemeanor Court of the Republic of Croatia

concerning the driver's obligation to provide valid information about the driver, presents his personal attitude and arguments about the maladministration of such practice, reviews some of the opinions of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Republic of Croatia, and shows similar solutions through comparative law. Finally, the author offers a *de lege ferenda* proposal.

Keywords: valid information, data delivery, vehicle owner, driver, police, traffic.