

Mr. sc. Marin Bonačić\*

## KRITIČKI OSVRT NA HRVATSKO ZAKONODAVNO UREĐENJE INSTITUTA KAZNENOG NALOGA

*Institut kaznenog naloga uveden je u hrvatski pravni sustav 1997. godine kao mjera za rasterećenje pravosudnih tijela. Sve kasnije zakonodavne izmjene bile su usmjerene na proširenje polja primjene tog instituta, što je rezultiralo time da se zahtjev za izdavanje kaznenog naloga danas postavlja otprilike u 40 % svih optužnica protiv punoljetnih počinitelja.*

*S obzirom na važnost instituta kaznenog naloga u praksi, u radu se ispituje njegovo zakonodavno uređenje u Zakonu o kaznenom postupku i upozorava na njegove nedostatke. Autor posebno razmatra pitanje naziva i vrste odluke kojom se izdaje kazneni nalog, pojedine pretpostavke za izdavanje kaznenog naloga, uređenje sudske kontrole optužnice u kojoj se traži izdavanje kaznenog naloga, pojedina pitanja vezana uz presudu kojom se kazneni nalog izdaje te žalbu protiv presude kojom je izdan. U radu se predlaže i niz rješenja de lege ferenda.*

### 1. UVOD

Izdavanje kaznenog naloga oblik je kaznenog postupka koji se provodi u pisanom obliku, u kojem se okrivljeniku izriču kazne i mjere bez provođenja rasprave.<sup>1</sup> Kazneni nalog u pravilu izdaje sud na zahtjev javnog tužitelja, a u nekim pravnim sustavima javni ga tužitelj izdaje samostalno.<sup>2</sup> Primjena kaznenog naloga usmjerena je u prvom redu na rasterećenje pravosudnih tijela pojednostavnjenjem i ubrzanjem postupaka za lakša kaznena djela. Potencijal

---

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

<sup>1</sup> Članak je izmijenjena i dopunjena verzija rada pisanog za znanstvenoistraživački projekt Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Autor zahvaljuje gospodinu Draganu Novoselu, zamjeniku Glavnog državnog odvjetnika RH, na pomoći i korisnim komentarima ranijih verzija rada.

<sup>2</sup> Npr. u Švedskoj kazneni nalog samostalno izdaje javni tužitelj. Prema Wade, Marriane, *The Power to Decide – Prosecutorial Control, Diversion and Punishment in European Criminal Justice Systems Today*, u: Jehle, Jörg Martin; Wade, Marriane, *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems the Rise of Prosecutorial Power across Europe*, Springer, 2006, str. 75.

instituta kaznenog naloga prepoznao je i Odbor ministara Vijeća Europe te ga je u Preporuci br. R (87) 18 istaknuo kao jednu od mjera za ubrzanje i pojednostavnjenje kaznenog pravosuđa država članica.<sup>3</sup> Izdavanje kaznenog naloga ide u korist i okrivljeniku jer se ubrzanjem postupka ostvaruje njegovo pravo na suđenje u razumnom roku.<sup>4</sup> Uz to u njegovu je interesu i da se postupak provede ekonomično, bez privlačenja pažnje i gubitka vremena.<sup>5</sup>

Ubrzanje i pojednostavnjenje kaznenog pravosuđa postiže se odstupanjem od nekih temeljnih načela suvremenog kaznenog postupka: načela usmenosti rasprave, načela neposrednosti sudske ocjene dokaza i načela javnosti rasprave.<sup>6</sup> U odnosu na okrivljenika, vođenjem kaznenog postupka bez rasprave, na temelju podnesaka, odstupa se od nekih od njegovih temeljnih prava u kaznenom postupku propisanih u Ustavu RH,<sup>7</sup> Međunarodnom paktu o građanskom i političkim pravima (MPGPP)<sup>8</sup> i Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP).<sup>9</sup> Upravo stoga izricanje presude o kaznenom nalogu dopušteno je samo ako se okrivljenik navedenih prava odrekne. On to može učiniti izričito, odricanjem od prava na prigovor, ili konkludentno, nepodnošenjem prigovora protiv presude o kaznenom nalogu (način koji prevla-

---

<sup>3</sup> Preporuka je usvojena 17. rujna 1987. Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe nisu obvezujuće za države članice.

<sup>4</sup> Ostvarenje prava na suđenje u razumnom roku je dvojako: ono se ostvaruje u postupku u kojem je bez održavanja rasprave izdan kazneni nalog, ali posredno, ostvarenim rasterećenjem pravosudnih tijela, i u drugim kaznenim postupcima.

<sup>5</sup> Kurth, Hans-Joachim; Brauer, Jürgen, u: Gercke, Björn i dr. (ur.), *Strafprozessordnung (Heidelberger Kommentar)*, C.F. Müller, Heidelberg *et al.*, 2012, str. 2235.

<sup>6</sup> Krapac, Davor i suradnici, *Kazneno procesno pravo. Prva knjiga: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2014, str. 115.

<sup>7</sup> *Narodne novine*, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014. Ustav u čl. 29. propisuje da u slučaju sumnje ili optužbe zbog kažnjivog djela svaki osumnjičenik, okrivljenik ili optuženik, među ostalim, ima pravo da mu se sudi u njegovoj nazočnosti ukoliko je dostupan sudu i da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da zahtijeva da se osigura nazočnost i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe.

<sup>8</sup> Usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 16. 12. 1966. godine, a stupio na snagu 23. 3. 1976. (*Službeni list SFRJ*, br. 7/1971, *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 12/1993). MPGPP u čl. 14. propisuje da svatko ima pravo na javno suđenje te ako je optužen za kazneno djelo, među ostalim, barem „potpuno jednako“ pravo da bude prisutan na suđenju te da ispituje ili postigne da se ispitaju svjedoci optužnice i da postigne da pristupe sudu i budu saslušani svjedoci u njegovu korist pod istim uvjetima kao i svjedoci optužbe.

<sup>9</sup> Potpisana 4. 11. 1950., a stupila na snagu 3. 9. 1953. (*Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010). EKLJP u čl. 6. (pravo na pošteno suđenje) propisuje da u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da, među ostalim, sud javno ispita njegov slučaj te da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisutnost i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe.

dava u praksi). Prigovor protiv kaznenog naloga, čak i kad nije obrazložen, dovodi do njegova stavljanja izvan snage te vođenja kaznenog postupka s raspravom, čime se osigurava poštovanje navedenih prava okrivljenika u kaznenom postupku. Europski sud za ljudska prava (ESLJP) u presudi *Hennings protiv Njemačke* još 1992. godine utvrdio je da je takav sustav, u kojem okrivljenik ima na raspolaganju i povrat u prijašnje stanje u slučaju neskrivljenog propuštanja roka za prigovor, u skladu s pravom na pristup sudu iz čl. 6. EKLJP (§ 26. i 27.).<sup>10</sup> Ustavni sud RH također je odlučivao o ustavnosti nekih aspekata instituta kaznenog naloga (v. *infra* 3.1. i 5.2.) te je potvrdio da su oni u skladu s čl. 29. Ustava i čl. 6. EKLJP.

Institut kaznenog naloga primjenjuje se u velikoj mjeri u mnogim državama članicama Vijeća Europe. Tako postoji podatak da je u Njemačkoj u 2012. godini više počinitelja kaznenih djela (52 %) osuđeno uporabom kaznenog naloga nego u redovitom postupku.<sup>11</sup> Uz primjenu kaznenih naloga vezuje se još jedan trend, a to je da sudovi u velikoj većini slučajeva prihvaćaju zahtjeve javnih tužitelja u pogledu postojanja krivnje za kazneno djelo i sankcije koju treba izreći. Kao razlog za to navodi se vremenska stiska u kojoj se sudovi nalaze zbog preopterećenosti.<sup>12</sup> Zbog toga se smatra da javni tužitelji u tim postupcima *de facto* preuzimaju ulogu suda i izriču sankcije.<sup>13</sup>

U hrvatski pravni sustav institut kaznenog naloga uveden je Zakonom o kaznenom postupku (ZKP) iz 1997. godine.<sup>14</sup> Daljnje zakonodavne izmjene bile su usmjerene na proširenje polja primjene instituta. Tako je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku (ZID ZKP) iz 2002. proširen krug kaznenih djela za koja se može tražiti izdavanje kaznenog naloga s onih za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine na ona za koje je propisana kazna zatvora do pet godina te je omogućeno i izricanje uvjetne osude kad je izrečena novčana kazna ili kazna zatvora do tri mjeseca (čl. 170.).<sup>15</sup> ZKP iz 2008. proširio je mogućnost primjene kaznenog naloga na uvjetne osude kojima je izrečena kazna zatvora do jedne godine te je omogućio izricanje kaznenog naloga prema pravnim osobama (čl. 540.).<sup>16</sup> Prikriveno proširenje polja primjene predstavlja i čl. 103. ZID ZKP iz 2012.,<sup>17</sup> kojim su

---

<sup>10</sup> Presuda *Hennings protiv Njemačke* (broj predmeta: 68/1991/320/392), od 23. studenog 1992.

<sup>11</sup> Weigend, Thomas; Turner, Jenia Iontcheva, The Constitutionality of Negotiated Criminal Judgments in Germany, *German Law Journal*, vol. 15, br. 1, 2014, str. 81-106, str. 84.

<sup>12</sup> Wade, Marriane, *op. cit.* u bilj. 2, str. 75 i 80.

<sup>13</sup> *Ibid.*, str 75.

<sup>14</sup> *Narodne novine*, br. 157/1997.

<sup>15</sup> *Narodne novine*, br. 58/2002.

<sup>16</sup> *Narodne novine*, br. 152/2008.

<sup>17</sup> *Narodne novine*, br. 143/2012.

uvedeni okviri novčane kazne koja se može izreći kaznenim nalogom, određeni u dnevnim iznosima, o čemu će biti riječi kasnije.

Usporedno sa zakonodavnim proširenjem polja primjene kaznenog naloga, povećavala se i njegova primjena u kaznenim predmetima. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske, u 2014. njegovo izdavanje zatraženo je u 6177 optužnica, što je 47,5 % od ukupnog broja neposrednih optužnica protiv punoljetnih okrivljenika, odnosno gotovo 39 % od ukupnog broja svih optužnica protiv punoljetnih okrivljenika.<sup>18</sup> U zadnjih šest godina podaci o primjeni kaznenih naloga su sljedeći:

*Tablica 1.*

**ZAHTJEVI ZA IZDAVANJE KAZNENOG NALOGA U RAZDOBLJU  
2009. – 2014.**

<b>Godina</b>	<b>Zahtjevi za izdavanje kaznenog naloga uz optužnicu / optužni prijedlog (ZKP/97)</b>	<b>Ukupan broj podnesenih optužnica i optužnih prijedloga (ZKP/97)</b>	<b>Zahtjevi za izdavanje kaznenog naloga / ukupan broj optužnica i optužnih prijedloga</b>
2009.	5990	25.405	23,58 %
2010.	5573	24.548	22,70 %
2011.	5844	22.957	25,46 %
2012.	9570	17.808	53,74 %
2013.	7058	17.183	41,07 %
2014.	6177	15.855	38,96 %

Izvor: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Punoljetni počinitelji kaznenih djela prema vrsti odluke u 2014., Priopćenje Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske, godina LII., broj 10.1.1., Zagreb, 2015, tablica 2. Odluke državnih odvjetništava prema vrstama kaznenih djela u 2014.

<sup>19</sup> Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2009., Statistička izvješća 1421, Zagreb, 2010, tablica 2.1 Prijavljene punoljetne osobe prema kaznenim djelima, spolu i vrsti odluke u 2009.; Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2010., Statistička izvješća 1451, Zagreb, 2011, tablica 2.1 Prijavljene punoljetne osobe prema kaznenim djelima, spolu i vrsti odluke u 2010.; Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2011., Statistička izvješća 1478, Zagreb, 2012, tablica 2.1 Prijavljene punoljetne osobe prema kaznenim djelima, spolu i vrsti odluke u 2011.; Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2012., Statistička izvješća 1504, Zagreb, 2013., tablica 2.1 Prijavljene punoljetne osobe prema kaznenim djelima, spolu i vrsti odluke u 2012.; Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2013., Statistička izvješća 1528, Zagreb, 2014, tablica 2.1 Prijavljene punoljetne osobe prema kaznenim djelima, spolu i vrsti odluke u 2013.; za 2014. godinu v. bilj. 18.

Tablica 1 pokazuje da je u razdoblju od 2009. do 2014. godine došlo do povećanja primjene kaznenih naloga u kaznenim predmetima. Povećanje se podudara sa zakonodavnim proširenjem polja primjene kaznenih naloga, što je vidljivo iz velikog povećanja primjene kaznenih naloga od 2012. godine, od kada se primjenjuje ZKP/08.<sup>20</sup> Nakon velikog skoka u primjeni kaznenog naloga te godine, primjena kaznenih naloga se smanjuje i treba vidjeti hoće li se ustaliti na trenutnim postocima ili će i dalje padati.

Povećanju primjene kaznenih naloga pridonijelo je i to što se prema ZKP/08 izdavanje kaznenog naloga može zatražiti i za pravne osobe. U 2012. izdavanje kaznenog naloga zatraženo je u 30 optužnica protiv pravnih osoba (9,3 % od ukupnog broja optužnica protiv pravnih osoba),<sup>21</sup> u 2013. u 28 optužnica (11,8 % od ukupnog broja optužnica),<sup>22</sup> a u 2014. u 35 optužnica (18,5 % od ukupnog broja optužnica).<sup>23</sup> Kod pravnih osoba u ovom trenutku postoji uzlazni trend primjene kaznenih naloga.

Statistički podaci pokazuju veliku važnost instituta kaznenog naloga u praksi, iz čega proizlazi i važnost kvalitetnog uređenja tog instituta u zakonodavstvu. Cilj je rada ispitati zakonodavno uređenje instituta kaznenog naloga i upozoriti na njegove nedostatke,<sup>24</sup> pri čemu zbog ograničenog opsega rada nije bilo moguće razmotriti sva pitanja.<sup>25</sup> U radu se razmatraju pitanje naziva i

---

<sup>20</sup> U skladu s odredbama o stupnjevitom stupanju na snagu iz čl. 573. ZKP/08, njegove odredbe o skraćenom postupku stupile su na snagu 1. rujna 2011. Iz statističkih podataka nije moguće utvrditi u kojoj je mjeri ZKP/08 već u prva četiri mjeseca primjene utjecao na povećanje primjene kaznenog naloga u 2011. godini.

<sup>21</sup> Pravne osobe počinitelji kaznenih djela prema vrsti odluke u 2012. Priopćenje Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske, godina L, broj 10.1.4., Zagreb, 2013, tablica 2. Odluke državnih odvjetništava prema vrstama kaznenih djela u 2012.

<sup>22</sup> Pravne osobe počinitelji kaznenih djela prema vrsti odluke u 2013. Priopćenje Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske, godina LI, broj 10.1.4., Zagreb, 2014, tablica 2. Odluke državnih odvjetništava prema vrstama kaznenih djela u 2013.

<sup>23</sup> Pravne osobe počinitelji kaznenih djela prema vrsti odluke u 2014. Priopćenje Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske, godina LII, broj 10.1.4., Zagreb, 2015, tablica 2. Odluke državnih odvjetništava prema vrstama kaznenih djela u 2014.

<sup>24</sup> Za problematiku primjene instituta kaznenog naloga u hrvatskoj sudskoj praksi upućuje se na: Novosel, Dragan, Primjena kaznenog naloga u radu državnih odvjetništava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 9, br. 1, 2002, str. 37-61; Ivičević, Elizabeta; Novosel, Dragan, Vrste i mjere kazne primjenjivane u instrumentu kaznenog naloga i njihov odnos prema izrečenim kaznama, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 11, br. 2, 2004, str. 675-699; Mrčela, Marin, Sporazumna presuda i druga problematika skraćenog kaznenog postupka, u: *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*, Zagreb, 2005, str. 267-288; te Vuković, Sandra, *Kazneni nalog i njegova primjena u praksi općinskog suda u Pazinu*, magistarski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2012.

<sup>25</sup> Npr. pogrešan smještaj mjere oduzimanja predmeta u čl. 540. st. 2. toč. 4. ZKP-a umjesto u toč. 3. istog stavka; pogrešno smješten i suvišan čl. 540. st. 4. ZKP-a, kojim se među pretpostavkama za izdavanje kaznenog naloga propisuje način postupanja suda u odnosu na

vrste odluke kojom se izdaje kazneni nalog (poglavlje 2.), i pretpostavke za izdavanje kaznenog naloga: vjerodostojan sadržaj kaznene prijave, javni interes za vođenje rasprave, prethodno ispitivanje okrivljenika i okvir novčanih kazni koje se mogu izreći (poglavlje 3.). Nakon toga razmatra se uređenje sudske kontrole optužnice u kojoj se traži izdavanje kaznenog naloga prije i nakon odluke o zahtjevu (poglavlje 4.), presuda o kaznenom nalogu: vezanost za zahtjev državnog odvjetnika, sadržaj presude kojom se izdaje kazneni nalog i odluka o oduzimanju imovinske koristi i imovinskopravnom zahtjevu (poglavlje 5.) te žalba protiv presude kojom je izdan kazneni nalog (poglavlje 6.). Nakon razmatranja navedenih pitanja na kraju rada izlažu se utvrđeni nedostaci i rješenja *de lege ferenda*.

## 2. NAZIV I VRSTA ODLUKE KOJOM SE IZDAJE KAZNENI NALOG

U Glavi XXVI. i u drugim dijelovima ZKP-a koristi se neujednačeno nazivlje za sudsku odluku kojom se izdaje kazneni nalog. U Zakonu se za sudsku odluku kojom se prihvaća zahtjev za izdavanje kaznenog naloga koristi pet različitih naziva: kazneni nalog, presuda o kaznenom nalogu, presuda s kaznenim nalogom, presuda kojom se izriče kazneni nalog i presuda kojom se izdaje kazneni nalog. Uz to odredbe su Zakona u nesuglasju i u pogledu toga postavlja li državni odvjetnik zahtjev za izdavanje kaznenog naloga ili prijedlog. Tako se u čl. 540. st. 1. navodi da državni odvjetnik može 'zatražiti' da sud izda kazneni nalog te se u čl. 541. st. 1. i čl. 543. st. 1. navodi da se radi o 'zahtjevu' državnog odvjetnika, dok se u čl. 38. st. 2., koji uređuje ovlasti i dužnosti državnog odvjetnika u kaznenom postupku, u toč. 6. navodi ovlast 'predlaganja' izdavanja kaznenog naloga pred nadležnim sudom.

Naziv 'presuda o kaznenom nalogu' koristi se u čl. 541. st. 2., u kojem se propisuje njezin sadržaj. ZKP koristi i naziv 'presuda o izdavanju kaznenog naloga'. Tako se u čl. 545. navodi da državni odvjetnik ima pravo žalbe na presudu o izdavanju kaznenog naloga i da će se ona odbaciti ako je optuženik podnio prigovor protiv presude o izdavanju kaznenog naloga. Navedeni pojam koristi se i u čl. 17. st. 1. toč. 4., koji propisuje kada započinje kazneni postupak. Za razliku od toga u čl. 540. st. 2. toč. 3. i st. 3. toč. 3. govori se o

---

imovinskopravni zahtjev; neopravdano preuzak krug osoba kojima se dostavlja presuda kojom je izdan kazneni nalog u čl. 542. st. 1. ZKP-a; pogrešno navođenje predsjednika vijeća umjesto suca pojedinca u čl. 542. st. 3. ZKP-a; nedovoljno precizna odredba iz čl. 544. st. 2. ZKP-a o tome da sudac nije vezan za zahtjev za izdavanjem kaznenog naloga „prilikom donošenja nove presude“; te pogrešno upućivanje na čl. 540. st. 1. ZKP-a pri navođenju pretpostavki za izdavanje kaznenog naloga protiv pravne osobe.

objavljivanju ‘presude s kaznenim nalogom’ u sredstvima javnog priopćavanja, a u čl. 175. st. 6. o dostavi ‘presude kojom je izrečen kazneni nalog’.

Korištenje termina ‘kazneni nalog’ u pravilu je pogrešno. Naime propisano je da državni odvjetnik može zatražiti da sud izda kazneni nalog (čl. 540. st. 1.), a sudac pojedinac, ako se složi sa zahtjevom, kazneni nalog izdaje presudom (čl. 541. st. 1.). Nakon toga, termin kazneni nalog pogrešno se koristi. Tako se u čl. 541. st. 4. pogrešno navodi da kazneni nalog sadržava pouku okrivljeniku i da on postaje pravomoćan jer pouku sadržava presuda kojom je kazneni nalog izdan i ona može postati pravomoćna. Dalje, okrivljeniku i njegovu branitelju dostavlja se presuda o kaznenom nalogu, ne kazneni nalog, i oni na tu presudu mogu podnijeti prigovor (čl. 542. st. 1. i 2.). I zadnje, pogrešno je propisano da optužno vijeće, kad ne potvrdi optužnicu, rješenjem stavlja izvan snage kazneni nalog, a da tako postupa i sudac pojedinac pri donošenju nove presude (čl. 544. st. 1.) jer oni izvan snage stavljaju presudu kojom je kazneni nalog izdan.

Može se postaviti pitanje jesu li ‘presuda o kaznenom nalogu’ i ‘presuda o izdavanju kaznenog naloga’ pravilni termini za ovu vrstu presude. Naime nazivi upućuju na to da se u njoj odlučuje o kaznenom nalogu i da se pritom mogu donijeti različite odluke. Međutim presuda se donosi samo ako se zahtjev prihvati. S obzirom na to bolji termini za ovu presudu bili bi ‘presuda kojom se izdaje kazneni nalog’, odnosno ‘presuda kojom je kazneni nalog izdan’. Taj termin koristi se u definiciji okrivljenika kao osobe protiv koje je ‘presudom izdan kazneni nalog’ iz čl. 202. st. 2. toč. 2. ZKP-a.<sup>26</sup>

Još je važnije pitanje treba li kazneni nalog izdavati u obliku presude. Kazneni nalog izdaje se presudom i u slovenskom pravu (čl. 445.c st. 1. ZKP)<sup>27</sup> te bosansko-hercegovačkom pravu (čl. 338. ZKP BiH),<sup>28</sup> dok se u njemačkom izdaje samo kazneni nalog (*Strafbefehl*, § 408. st. 3. StPO).<sup>29</sup> Za razliku od kaznenog postupka, u hrvatskom prekršajnom postupku prekršajni nalog predstavlja posebnu vrstu odluke, različitu od presude (čl. 143. st. 1. Prekršajnog zakona).<sup>30</sup> U prekršajnom pravu tome pridonosi činjenica da prekršajni nalog uz sudove mogu donijeti i ovlaštene tužitelji, koji ne mogu izricati presude (čl. 143. st. 4. PZ). Ako se razmotre odredbe o izdavanju presude o kaznenom nalogu, može se zaključiti da se odredbama čl. 540. do 545. ZKP-a nastoji u

<sup>26</sup> U obzir dolazi i termin ‘presuda s kaznenim nalogom’ iz čl. 540. st. 2. i 3. ZKP-a.

<sup>27</sup> Zakon o kazenskom postupku (službeno pročišćeni tekst) (*Uradni list RS*, št. 32/2012).

<sup>28</sup> Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13).

<sup>29</sup> Puni citat zakona: *Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 21. Januar 2015 (BGBl. I S. 10) geändert worden ist*. Dostupno na: <http://www.gesetze-im-internet.de/stpo/> (24. 5. 2015.).

<sup>30</sup> *Narodne novine*, br. 107/2007, 39/2013, 157/2013. Dalje: PZ.

potpunosti urediti primjena ovog instituta te da se te odredbe u znatnoj mjeri razlikuju od odredaba o presudi i žalbi protiv presude (npr. ne primjenjuju se odredbe o izricanju, objavi i izradi presude, predviđeno je posebno pravno sredstvo protiv nepravomoćne presude kojom je izdan kazneni nalog, itd.). S obzirom na to bolje bi bilo kada bi se kazneni nalog izdavao kao posebna vrsta sudske odluke, čime bi se dodatno istaknula njegova specifična pravna priroda. Time bi se otklonila i ranije izložena terminološka neujednačenost. U tom slučaju trebalo bi mijenjati čl. 163. ZKP-a, koji propisuje oblik odluka u kaznenom postupku te, po uzoru na njemačko pravo, u ZKP unijeti upozorenje okrivljeniku da je pravomoćan kazneni nalog po učinku jednak pravomoćnoj sudskoj presudi.<sup>31</sup>

### **3. PRETPOSTAVKE ZA IZDAVANJE KAZNENOG NALOGA**

Nakon razmatranja naziva i vrste sudske odluke kojom se izdaje kazneni nalog, u ovom dijelu razmatraju se neke od pretpostavki za njegovo izdavanje. Kriterij za odabir bio je da se radi o prijepornim pretpostavkama ili onima čije zakonodavno uređenje sadrži nedostatke. Na temelju navedenog kriterija posebno se razmatraju sljedeće pretpostavke: a) vjerodostojan sadržaj kaznene prijave, b) javni interes (potreba) za vođenjem rasprave, c) prethodno ispitivanje okrivljenika te d) okviri novčanih kazni koje se mogu izreći okrivljeniku fizičkoj osobi.

#### **3.1. Vjerodostojan sadržaj kaznene prijave**

Zakon popisuje da državni odvjetnik može zatražiti izdavanje kaznenog naloga ako je za kazneno djelo 'saznao' na temelju vjerodostojnog sadržaja kaznene prijave (čl. 540. ZKP). Temeljenije zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga na načinu 'saznanja' o kaznenom djelu pogrešno je. Naime ono dovodi do neprihvatljivog rezultata da u svim slučajevima u kojima za kazneno djelo nije saznao na temelju kaznene prijave<sup>32</sup> ili ona nije imala 'vjerodostojan sadržaj'<sup>33</sup> državni odvjetnik ne može tražiti izdavanje kaznenog naloga. Za zahtjev nije relevantan način saznanja o kaznenom djelu, nego je pretpostavka njegova

---

<sup>31</sup> § 410. st. 3. StPO.

<sup>32</sup> Npr. policija ga je obavijestila da poduzima izvide, ali u tom trenutku još nije podnijela kaznenu prijavu ili je do njega dopro glas da je počinjeno kazneno djelo, a kaznena prijava nije podnesena.

<sup>33</sup> Radi se, kako je objašnjeno u nastavku, o sadržaju dostatnom za zaključak da je okrivljenik počinio kazneno djelo.



izdavanja da se temelji na vjerodostojnom sadržaju kaznene prijave, kako se to tumači i u praksi. Iz tog razloga dio odredbe koji govori o načinu saznanja za kazneno djelo trebalo bi brisati.

ZKP ne definira ‘vjerodostojni sadržaj kaznene prijave’,<sup>34</sup> ali se o sadržaju pojma izjasnio Ustavni sud RH povodom prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 540. st. 1. ZKP-a. Ustavni sud zaključio je da navedeni članak, s obzirom na to da je riječ o skraćenom postupku uz pristanak okrivljenika u kojem se ne može izreći zatvorska kazna, ispunjava jamstva iz čl. 29. Ustava i čl. 6. EKLJP.

Ustavni sud primjećuje da pod pojmom ‘vjerodostojan sadržaj kaznene prijave’ ZKP ima u vidu sadržaj kaznene prijave koji je dostatan za zaključak da je okrivljenik počinio kazneno djelo iz nadležnosti suca pojedinca. Taj pojam ne obuhvaća samo vjerodostojnost u smislu istinitosti nego i visok stupanj vjerojatnosti. Kaznena prijava na taj način postaje izvor saznanja o kaznenom djelu i počinitelju te dobiva nakon ispitivanja, u slučaju izdavanja kaznenog naloga, značenje dokaza. Riječ je o dokaznom standardu koji procjenjuje sud. U tom smislu može se izjednačiti s ostalim dokaznim standardima u koje ZKP ubraja i ‘osnovu sumnje’ i ‘osnovanu sumnju’ koji također nisu zakonski definirani. Na temelju tih standarda donose se odluke u kaznenom postupku.<sup>35</sup>

Međutim zahtjev za izdavanje kaznenog naloga nikada se ne temelji samo na vjerodostojnom sadržaju kaznene prijave.<sup>36</sup> Naime smatra se da nakon zaprimanja kaznene prijave, a prije postavljanja zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga, državni odvjetnik prema čl. 341. st. 4. ZKP-a mora ispitati okrivljenika te da ‘treba pribaviti podatke o osumnjičeniku, posebno o imovini ako traži izricanje novčane kazne i uvijek mora pribaviti podatke o prijašnjem kažnjavanju ili postupcima u tijeku i tek onda donijeti odluku o tome da li će podići optužnicu u kojoj će zatražiti da sud izda kazneni nalog’.<sup>37</sup> Poduzimanje drugih dokaznih radnja koje su svrhovite za odlučivanje o podizanju optužnice u istraživanju kao podstadiju prethodnog postupka (čl. 213. st. 1. ZKP) nakon primitka kaznene prijave nije u suprotnosti s čl. 540. st. 1. ZKP-a jer on govori

---

<sup>34</sup> Treba spomenuti da ZKP u čl. 206. st. 1. toč. 5. kao razlog za odbačaj kaznene prijave navodi razlog da podaci u prijavi upućuju na zaključak da prijava nije vjerodostojna. Iz toga bi se moglo zaključiti da je svaka druga kaznena prijava, na temelju koje je državni odvjetnik saznao za kazneno djelo (prema čl. 540. ZKP-a), vjerodostojna (odnosno da se temelji na vjerodostojnom sadržaju) te da se na temelju nje može tražiti izdavanje kaznenog naloga. Međutim radi se o nesuklađenosti u ZKP-u jer se za odluku državnog odvjetnika o kaznenoj prijavi ne traži ‘sadržaj kaznene prijave koji je dostatan za zaključak da je okrivljenik počinio kazneno djelo’.

<sup>35</sup> Rješenje USRH, U-I-448/2009 i dr., od 19. srpnja 2012., par. 450.

<sup>36</sup> Iako u taj sadržaj mogu biti uključene i hitne dokazne radnje koje je policija zbog postojanja opasnosti od odgode poduzela prije podnošenja kaznene prijave.

<sup>37</sup> Novosel, Dragan (ur.), *Priručnik za rad državnih odvjetnika*, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, 2011, str. 497. Vidi i VSRH, Kzz 1/14-3 od 28. 1. 2014.

samo o 'saznanju' državnog odvjetnika za kazneno djelo na temelju vjerodostojnog sadržaja kaznene prijave, ne i o tome da se zahtjev mora temeljiti jedino na tom sadržaju.<sup>38</sup>

Vjerodostojan sadržaj kaznene prijave vjerojatno se navodi kao temelj za zahtjev državnog odvjetnika jer u postupku izdavanja kaznenog naloga, kako je to naveo Ustavni sud RH, kaznena prijava dobiva značenje dokaza te se presuda kojom se izdaje kazneni nalog temelji na njoj. Radi se o rješenju koje u drugim promatranim pravnim sustavima nije uobičajeno,<sup>39</sup> ali za koje je Ustavni sud RH u već citiranoj odluci utvrdio da ispunjava jamstva iz čl. 29. Ustava RH i čl. 6. EKLJP. S druge strane njemački i slovenski ZKP-i, koji poznaju institut kaznenog naloga, ne propisuju tu pretpostavku, nego samo propisuju da državni odvjetnik može tražiti izdavanje kaznenog naloga ako prema rezultatu istrage ne smatra potrebnom glavnu raspravu (§ 407. st. 1. StPO), odnosno da smije predlagati izdavanje kaznenog naloga bez održavanja glavne rasprave (čl. 445.a st. 1. ZKP). Kako državni odvjetnik svoj zahtjev ne temelji samo na vjerodostojnom sadržaju kaznene prijave nego i na ispitivanju okrivljenika, pribavljenim podacima o njemu, a eventualno i na provedenim drugim dokaznim radnjama, nejasno je zašto ZKP podnošenje zahtjeva vezuje samo uz sadržaj kaznene prijave. To više što je u čl. 543. st. 2. ZKP-a propisano da sudac pojedinac neće prihvatiti zahtjev za izdavanje kaznenog naloga ako podaci „u optužnici“ ne pružaju dovoljno osnova za njegovo izdavanje, što odgovara stvarnom stanju.

### **3.2. Javni interes (potreba) za vođenjem rasprave kao skrivena pretpostavka**

Iako 'javni interes za vođenjem rasprave' nije propisan kao negativna procesna pretpostavka za izdavanje kaznenog naloga te sudac pojedinac ne može zbog tog razloga odbaciti zahtjev za izdavanjem kaznenog naloga, on ipak utječe na odluku državnih odvjetnika. Naime, prema *Priručniku za rad državnih odvjetnika*, traženje izdavanja kaznenog naloga općenito je opravdano „u svim onim slučajevima kada se može očekivati izricanje blaže kazne zbog načina postupanja počinitelja, njegove krivnje i nastupjele posljedice za zaštićeno dobro i pravni sustav.“ S druge strane, ako s obzirom na ove okolnosti proizlazi

---

<sup>38</sup> To proizlazi i iz činjenice da u ZKP-u nije predviđena procesna sankcija za zahtjev za izdavanje kaznenog naloga koji je podnesen nakon provedenog istraživanja.

<sup>39</sup> Jednako rješenje postoji jedino na Kosovu (čl. 493. Zakonika o krivičnom postupku, *Službeni list Republike Kosova*, br. 37/ 2012). Već je spomenuto da slovenski i njemački ZKP ne sadrže sličnu pretpostavku, dok ZKP BiH zahtijeva da tužitelj prikupi „dovoljno dokaza koji pružaju osnov za tvrdnju da je osumnjičeni učinio krivično djelo“ (čl. 334. st. 1.).

da „djelo ima posebnu težinu ili da je izazvalo značajnu osudu javnosti“, postavljajući zahtjeva nije primjereno.<sup>40</sup> Na taj se način u hrvatski pravni sustav uvodi dodatna negativna pretpostavka za izdavanje kaznenog naloga: ‘javni interes za vođenjem rasprave’ ili ‘potreba vođenja rasprave’, kakva postoji u njemačkom pravu.

Tezi o postojanju navedene procesne pretpostavke ide u prilog i to da je zakonodavac isključio mogućnost izdavanja kaznenog naloga za kaznena djela za koja je nadležno vijeće, iako je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, očito smatrajući da je za njih potrebno provesti raspravu.<sup>41</sup> Zakonodavac je smatrao da izdavanje kaznenog naloga nije primjereno ni za kaznena djela iz nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta neovisno o visini propisane kazne (čl. 29. Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta).<sup>42</sup>

S obzirom na to bilo bi bolje kada bi ZKP u čl. 540. propisao obvezu državnog odvjetnika (‘će’ umjesto ‘može’) zahtijevati izdavanje kaznenog naloga kada smatra da nije potrebno vođenje rasprave. Na taj bi način ZKP kriterij koji se već koristi u praksi podigao na zakonodavnu razinu i osigurao transparentnost postupanja državnih odvjetnika.

### 3.3. Prethodno ispitivanje okrivljenika

Nakon stupanja na snagu ZKP/08 pojavilo se pitanje treba li državni odvjetnik ispitati okrivljenika prije postavljanja zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga. Naime u ZKP/08 u čl. 341. st. 4. unesena je odredba o obvezi ispitivanja okrivljenika prije podizanja optužnice, dok se odredba u kojoj su propisane pretpostavke za izdavanje kaznenog naloga nije mijenjala i ne spominje tu obvezu (čl. 540.).<sup>43</sup> U praksi se kolizija tih odredaba tumači na način da prije

---

<sup>40</sup> *Priručnik za rad državnih odvjetnika, op. cit.* u bilj. 37, str. 497 i 498.

<sup>41</sup> Kaznena djela za koja je nadležno vijeće propisana su u čl. 19.b st. 3. ZKP-a, pri čemu su navedena kaznena djela iz KZ/97 i KZ-a. U KZ-u to su sljedeća kaznena djela: privilegirani oblici usmrćenja (čl. 112. st. 2. i 3.), prouzročenje smrti iz nehaja (čl. 113.), spolni odnošaj bez pristanka (čl. 152.) te kvalificirani oblik izazivanja prometne nesreće u cestovnom prometu (čl. 227. st. 6.). U KZ/97 to su: prouzročenje smrti iz nehaja (čl. 95.), kvalificirani oblik sudjelovanja u samoubojstvu (čl. 96. st. 2.), spolni odnošaj s nemoćnom osobom (čl. 189. st. 1.), prisila na spolni odnošaj (čl. 190.), kvalificirani oblik spolnog odnošaja zlouporabom položaja (čl. 191. st. 2.), te kvalificirani oblik izazivanja prometne nesreće (čl. 272. st. 4.).

<sup>42</sup> *Narodne novine*, br. 76/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 136/2012, 148/2013. Kaznena djela iz nadležnosti Ureda propisana su u čl. 21. Zakona.

<sup>43</sup> Propisano je samo da za kaznena djela određena vrstom i visinom propisane kazne, a za koja nije nadležno vijeće, državni odvjetnik može u optužnici zatražiti izdavanje kaznenog naloga ako je za njih saznao na temelju vjerodostojnog sadržaja kaznene prijave.

postavljanja zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga postoji obveza državnog odvjetnika ispitati okrivljenika.<sup>44</sup>

Ipak, u literaturi se ističe i drugačije rješenje navedene kolizije, prema kojemu ne postoji obveza ispitivanja okrivljenika od strane državnog odvjetnika prije postavljanja zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga. Tako se navodi da je odredba čl. 540. posebna odredba u odnosu na opću odredbu o obvezi ispitivanja okrivljenika prije podizanja optužnice te da stoga ispitivanje okrivljenika prije postavljanja zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga nije obveza državnog odvjetnika.<sup>45</sup> U prilog nepostojanja obveze ispitivanja okrivljenika može se navesti da za povredu te navodne dužnosti državnog odvjetnika, za razliku od kaznenog postupka u kojem se vodi rasprava, nisu predviđene procesne sankcije. Prethodno neispitivanje okrivljenika nije predviđeno kao razlog za odbacivanje zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga (čl. 543. ZKP), a čak ni kao povreda čije postojanje optužno vijeće, ako ne dođe do izdavanja kaznenog naloga ili ako bude podnesen prigovor, naknadno ispituje (čl. 542. st. 5. ZKP).<sup>46</sup> Štoviše, pri nabranjanju i upućivanju na to što sve optužno vijeće ispituje izostavljeno je upućivanje na čl. 344. st. 1. toč. 2. ZKP-a, što bi omogućilo ispitivanje je li državni odvjetnik ispunio tu obvezu.

Nadalje, neki autori predlažu da se u Zakonu izričito propiše izostavljanje obveze ispitivanja okrivljenika u tom postupku.<sup>47</sup> U pozadini je vjerojatno stav da se time ne ugrožavaju prava okrivljenika u postupku.<sup>48</sup> Ispitivanje okrivljenika od državnog odvjetnika uistinu samo po sebi ne osigurava pravičnost postupka koji se vodi protiv okrivljenika. To se može zaključiti na temelju presuda ESLJP-a, primjerice u predmetu *Mevlüt Kaya protiv Turske* iz 2007. godine.<sup>49</sup> U tom predmetu prvostupanjski sud u Izmiru izdao je na zahtjev javnog tužitelja kazneni nalog, protiv kojega je okrivljenik podnio prigovor. U skladu s tadašnjim turskim pravom, sud koji je odlučivao o prigovoru odluku je donio samo na temelju dokumenata u spisu, bez pružanja mogućnosti okriv-

---

<sup>44</sup> Priručnik za rad državnih odvjetnika, *op. cit.* u bilj. 37, str. 497; VSRH, Kzz 1/14-3 od 28. 1. 2014.

<sup>45</sup> Pavičić, Anamarija; Bonačić, Marin, Skraćeni postupak prema novom Zakonu o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18, br. 2, 2011, str. 489-520, str. 513. U obliku pitanja to navode i Petković, Natalija; Pajčić, Matko, Kazneni progon, istraga i optuživanje – nova iskustva, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18, br. 2, 2011, str. 417-447, str. 438 i 439.

<sup>46</sup> Utoliko otpada i argument u prilog obveze prethodnog ispitivanja okrivljenika da optužno vijeće ne bi moglo potvrditi optužnicu s kaznenim nalogom jer nije ispitan okrivljenik.

<sup>47</sup> Petković, Natalija; Pajčić, Matko, *op. cit.* u bilj. 45, str. 438; Bubalo, Tadija, Skraćeni kazneni postupci u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu, u: Jovanović, Ivan; Stanislavljević, Miroslav, *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima: regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni*, Beograd, 2013, str. 281.

<sup>48</sup> Pavičić, Anamarija; Bonačić, Marin, *op. cit.* u bilj. 45.

<sup>49</sup> Br. zahtjeva 1383/02. Presuda je donesena 12. travnja 2007.

ljeniku da se brani osobno ili putem branitelja. Kako je u cijelom postupku okrivljenik svoj iskaz dao samo javnom tužitelju prije podnošenja optužnice, ESLJP je smatrao da je time podnositelj zahtjeva bio spriječen u ostvarivanju svojih prava obrane, da je takvo postupanje bilo nepravilno te da se stoga radi o povredi čl. 6. st. 1. EKLJP (§ 22.–24.). Dakle može se zaključiti da ispitivanje okrivljenika od strane državnog odvjetnika samo po sebi ne osigurava pravičnost postupka, nego da pravičnost osigurava mogućnosti vođenja rasprave pred sudom po okrivljenikovu prigovoru.

Bez obzira na to prethodno ispitivanje od državnog odvjetnika okrivljeniku ide u korist jer pridonosi ostvarenju načela kontradiktornosti i boljem upoznavanju državnog odvjetnika s činjeničnim stanjem,<sup>50</sup> čime se smanjuje mogućnost podnošenja neopravdanih zahtjeva za izdavanje kaznenih naloga. Zakonodavac se može odlučiti za takvo rješenje, koje je između rješenja iz ZKP/97, prema kojemu ne postoji obveza prethodnog ispitivanja, i rješenja koje imaju neki pravni sustavi u kojima okrivljenika prije donošenja odluke o izdavanju kaznenog naloga ispituje sud.<sup>51</sup> Međutim zakonodavac bi u tom slučaju trebao u čl. 540. izrijeком propisati obvezu prethodnog ispitivanja okrivljenika kao pretpostavku za postavljanje zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga.

### 3.4. Okviri novčanih kazni koje se mogu izreći

Kada se radi o optuženiku fizičkoj osobi, u čl. 540. st. 2. ZKP-a taksativno su navedene kazne i mjere čije izricanje državni odvjetnik može zatražiti od suda. Među ostalim, državni odvjetnik može zatražiti izricanje novčane kazne u visini od deset do sto prosječnih dnevnih prihoda, odnosno trideset do sto dnevnih iznosa u Republici Hrvatskoj. Na taj način ZKP razlikuje kaznena djela na koja se primjenjuje Kazneni zakon iz 1997. godine (KZ/97),<sup>52</sup> za koja se novčana kazna izriče u prosječnim dnevnim prihodima,<sup>53</sup> i ona na koja se primjenjuje Kazneni zakon (KZ),<sup>54</sup> za koja se novčana kazna izriče u dnevnim iznosima (čl. 42. st. 4. KZ).

Iako su nominalno okviri novčanih kazni jednaki, za kaznena djela iz KZ/97 kaznenim nalogom može se izreći novčana kazna do 18,320 kuna (prema iznosu koji je utvrdio VSRH kao prosječni dnevni dohodak),<sup>55</sup> a za kaznena

---

<sup>50</sup> Petković, Natalija; Pajčić, Matko, *op. cit.* u bilj. 45, str. 438.

<sup>51</sup> Npr. u Bosni i Hercegovini prema čl. 336. ZKP BiH.

<sup>52</sup> *Narodne novine* br. 110/1997, 27/1998, 50/2000, 129/2000, 51/2001, 111/2003, 190/2003, 105/2004, 84/2005, 71/2006, 110/2007, 152/2008, 57/2011, 143/2012.

<sup>53</sup> Ovdje postoji neujednačenost s Kaznenim zakonom jer se misli na prosječni dnevni 'dohodak' iz čl. 51. st. 4. i 6. KZ/97.

<sup>54</sup> *Narodne novine* br. 125/2011 i 144/2012.

<sup>55</sup> Su-IVk-24/14-92 od 22. prosinca 2014.

djela iz KZ-a čak do milijun kuna (kada je određen najviši dnevni iznos od 10,000 kuna). Takav rezultat nije prihvatljiv i zakonodavac bi trebao ujednačiti visine kazni koje se mogu izreći kaznenim nalogom. S obzirom na to da će se s vremenom sve više na počinjena kaznena djela primjenjivati KZ, radi se o prikrivenom proširenju polja primjene instituta kaznenog naloga.

#### **4. SUDSKA KONTROLA OPTUŽNICE KOJA SADRŽI ZAHTEJEV ZA IZDAVANJE KAZNENOG NALOGA**

Postupak izdavanja kaznenog naloga predstavlja iznimku od kaznenog postupka s raspravom jer u njemu prije odlučivanja o zahtjevu nije predviđena kontrola optužnice u posebnom podstadiju prethodnog postupka. Prije donošenja odluke o zahtjevu za izricanje kaznenog naloga sudac pojedinac ipak uz kontrolu zahtjeva vrši i ograničenu kontrolu optužnice koja ga sadrži. Do potpunije kontrole optužnice koja sadrži zahtjev za izdavanje kaznenog naloga može doći tek nakon donošenja odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga. Do toga dolazi ako sudac pojedinac ne prihvati zahtjev za izdavanje kaznenog naloga ili ako okrivljenik ili njegov branitelj podnesu prigovor na presudu kojom je izdan kazneni nalog. Međutim, i u tim slučajevima kontrola optužnice uža je nego u slučaju kada nije traženo izdavanje kaznenog naloga. U nastavku će biti razmotrene obje situacije: a) sudska kontrola optužnice i zahtjeva prije odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga i b) sudska kontrola optužnice nakon neizdavanja kaznenog naloga ili povodom prigovora. Uz iznošenje nedostataka zakonodavnog uređenja, navode se i rješenja *de lege ferenda*.

##### **4.1. Sudska kontrola prije odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga**

Kao što je već navedeno, sudsku kontrolu prije donošenja odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga vrši sudac pojedinac. Iako iz čl. 543. ZKP-a proizlazi da se kontroliraju samo pretpostavke zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga (npr. da se radi o kaznenom djelu za koje se zahtjev ne može postaviti), on obuhvaća i kontrolu pretpostavki koje se odnose na optužnicu koja ga sadrži (npr. da postoji neki od razloga za obustavu postupka iz čl. 380. ZKP-a). Upravo stoga može se reći da se prije donošenja odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga vrši i kontrola optužnice koja ga sadrži.

Prema čl. 543. st. 1. toč. 1. ZKP-a sudac pojedinac odbacuje zahtjev za izdavanjem kaznenog naloga ako utvrdi da postoje razlozi za obustavu postupka iz čl. 380. ZKP-a. Do toga će doći ako je tužitelj odustao od optužbe ili je nesporno utvrđeno da postoje neke od smetnja za nastavak postupka iz čl. 452.

ZKP-a. Od smetnja iz čl. 452. predviđene su sljedeće: postupak je vođen bez zahtjeva ovlaštenog tužitelja (st. 2.); nije bilo potrebnog prijedloga za progon ili odobrenja za progon ili je ovlaštena osoba, odnosno državno tijelo, ostalo od prijedloga, odnosno odobrenja (st. 4.); optuženik je za isto djelo već pravomoćno osuđen, oslobođen optužbe ili je postupak protiv njega rješenjem pravomoćno obustavljen, a ne radi se o rješenju o obustavi postupka iz članka 500. ZKP-a (st. 5.); te da je optuženik oprostom, odnosno pomilovanjem oslobođen kaznenog progona ili se kazneni progon ne može poduzeti zbog zastare, ili da postoje druge okolnosti koje isključuju kazneni progon (st. 6.). Sve te pretpostavke odnose se na nedostatke u samoj optužnici.

U čl. 543. st. 1. toč. 2. i 3. ZKP-a predviđeni su razlozi za odbacivanje zahtjeva državnog odvjetnika zbog nedostataka samog zahtjeva. Prema čl. 543. st. 1. toč. 2. ZKP-a sudac pojedinac odbacit će zahtjev državnog odvjetnika za izdavanjem kaznenog naloga ako utvrdi da se radi o kaznenom djelu za koje se takav zahtjev ne može postaviti. Takvu će odluku donijeti ako se radi o kaznenom djelu za koje je propisana kazna zatvora preko pet godina ili o kaznenom djelu za koje je nadležno vijeće (čl. 540. st. 1.). Prema čl. 543. st. 1. toč. 3. ZKP-a sudac pojedinac odbacit će zahtjev državnog odvjetnika za izdavanjem kaznenog naloga ako on zatraži izricanje kazne ili mjere koje po zakonu nije dopušteno. Takvu će odluku donijeti ako utvrdi da je državni odvjetnik zatražio izricanje neke od kazna ili mjera za optuženika ili optuženika pravnu osobu za koje nije izričito propisano da se mogu izreći u kaznenom nalogu, ili ako je zatražio izricanje kazne ili mjere koja prelazi propisana ograničenja visine ili trajanja (čl. 540. st. 2. i 3.).

U čl. 543. st. 2. ZKP-a propisani su i materijalnopravni razlozi za neprihvatanje zahtjeva državnog odvjetnika za izdavanje kaznenog naloga. Prvi od tih razloga jest ocjena suca pojedinca da „podaci u optužnici ne pružaju dovoljno osnova za izdavanje kaznenog naloga“. Podatke u optužnici koje sudac pojedinac ispituje čine sadržaj kaznene prijave, provedeni izvidi i dokazne radnje, što je šire od „vjerodostojnog sadržaja kaznene prijave“ iz čl. 540. st. 1. ZKP-a. Sudac pojedinac neće prihvatiti zahtjev za izdavanje kaznenog naloga kada nakon savjesne ocjene podataka u optužnici (u skladu s čl. 450. st. 2. ZKP-a, mada odluku ne temelji na dokazima izvedenima na raspravi) nije potpuno uvjeren da je optuženik počinio kazneno djelo.<sup>56</sup> Prema čl. 543. st. 2. ZKP-a sudac pojedinac neće prihvatiti izricanje kaznenog naloga ni kada se prema podacima u optužnici može očekivati izricanje neke druge kazne ili mjere, a ne one koju je zatražio državni odvjetnik.

Kako bi se utvrdilo koliko je obuhvatna kontrola optužnice prije odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga, u nastavku je napravljena usporedba s pretpostavkama koje se inače ispituju pri prethodnom ispitivanju optužnice.

---

<sup>56</sup> O uvjerenosti suca kao pretpostavci za donošenje osuđujuće presude v. Krapac, Davor, *op. cit.* u bilj. 6, str. 431.

Tablica 2.

**PRETPOSTAVKE KOJE SE ISPITUJU PRI PRETHODNOM  
ISPITIVANJU OPTUŽNICE I PRI ODLUČIVANJU O ZAHTJEVU ZA  
IZDAVANJE KAZNENOG NALOGA**

<b>Prethodno ispitivanje optužnice (čl. 344. st. 1.)</b>	<b>Kontrola prije odluke o izdavanju kaznenog naloga (čl. 543. st. 1.)</b>
1. Je li optužnicu podnio ovlašteni tužitelj?	Čl. 452. toč. 2.
2. Je li optužnica podignuta nakon što su ispunjeni zakonski uvjeti: a) Je provedena istraga, radi se o kaznenom djelu za koje se ne vodi istraga ili istraga nije bila obvezna (čl. 341. st. 1.-3.)? b) Je li okrivljenik ispitivan prije podizanja optužnice (čl. 341. st. 4.)? c) Ako vijeće nije potvrdilo optužnicu u cijelosti ili dijelu, je li državni odvjetnik postupao u zakonskim rokovima (čl. 356. st. 3.)?	a) Tome odgovara kontrola radi li se o kaznenom djelu za koje se zahtjev ne može postaviti (čl. 543. st. 1. toč. 2.) b) Ne ispituje se c) Ne ispituje se
3. Je li optužnica propisno sastavljena u skladu s člankom 342.?	Ne ispituje se
4. Nalaze li se u spisu predmeta dokazi koji se prema članku 86. ZKP-a imaju izdvojiti iz spisa?	Ne ispituje se
5. Je li optužnica podignuta u rokovima: a) U zakonskim rokovima nakon završetka istrage ili istraživanja (čl. 230. st. 1.)? b) U zakonskom roku za podizanje nove izmijenjene optužnice nakon njezina povlačenja (čl. 365. st. 2.)?	a) Ne ispituje se b) Ne ispituje se
6. Postoje li razlozi iz članka 355. stavka 1. točke 1.–3.: a) Djelo koje je predmet optužbe nije kazneno djelo? b) Postoje okolnosti koje isključuju okrivljenikovu krivnju?  c) Nema zahtjeva ovlaštenog tužitelja ili prijedloga, odnosno odobrenja ovlaštene osobe, ako je to po zakonu potrebno, ili postoje okolnosti koje isključuju kazneni progon?	a i b) Ne ispituje se, ali je obuhvaćeno čl. 543. st. 2. (podaci u optužnici ne pružaju dovoljno osnova za izdavanje kaznenog naloga) c) Čl. 452. toč. 4., toč. 5. i toč. 6. te čl. 380. st. 1. toč. 1.

Usporedbom pretpostavki koje se ispituju vidljivo je da za postupak izdavanja kaznenog naloga nije relevantno je li okrivljenik ispitivan prije podizanja optužnice, o čemu je već bilo riječi (v. *supra* 3.3.). Nije relevantno ni je li državni



odvjetnik podigao optužnicu u rokovima koje mu propisuje zakon u različitim situacijama: nakon završetka istraživanja, nakon što optužnica nije bila potvrđena ili nakon povlačenja optužnice. Nadalje, nije relevantno ni sadrži li optužnica sve propisane dijelove, npr. prijedlog vrste i mjere kazne, te nalaze li se u spisu predmeta dokazi koji se trebaju izdvojiti. Opravdanost izloženog uređenja kontrole pretpostavki razmatra se *infra* u pogl. 4.3.

U čl. 543. st. 2. ZKP-a propisan je i postupak nakon neprihvatanja zahtjeva državnog odvjetnika za izdavanje kaznenog naloga. Propisano je da sudac pojedinac optužnicu, po njezinu primitku u sudu, dostavlja optužnom vijeću radi ispitivanja u sjednici, u pravilu bez sudjelovanja stranaka (čl. 542. st. 4. ZKP). Uz to on optužnicu dostavlja i optuženiku, uz pouku o pravu na odgovor te obavijest da sud nije prihvatio zahtjev državnog odvjetnika za izdavanje kaznenog naloga.

Za razliku od toga, ZKP ne propisuje kako će sudac pojedinac postupiti nakon odbacivanja zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga iz čl. 543. st. 1. Iako je zahtjev odbačen, optužnica je i dalje podignuta i o njoj nije donesena odluka. Naime opisani postupak u slučaju neprihvatanja zahtjeva smješten je u istu rečenicu s razlozima za neprihvatanje zahtjeva iz st. 2. te se ne odnosi na ovdje navedeno odbacivanje zahtjeva iz st. 1. U popunjavanju pravne praznine sudac pojedinac vjerojatno bi trebao postupiti jednako, tj. dostaviti optužnicu optužnom vijeću i okrivljeniku, kao i u slučaju kada se ne složi s državnim odvjetnikom zbog razloga iz st. 2. *De lege ferenda* ova pravna praznina može se ukloniti prebacivanjem drugog dijela stavka 2. u novi stavak, koji bi uređivao postupanje suca pojedinca u oba slučaja. Druga je mogućnost sucu pojedincu dati veće ovlasti, kakve ima predsjednik vijeća prilikom prethodnog ispitivanja optužnice, i ovlastiti ga da u tom slučaju može rješenjem odbaciti optužnicu.

Nadalje, u čl. 543. st. 2. ZKP-a propisano je da sudac pojedinac dostavlja optužnicu optužnom vijeću i optuženiku na dogovor bez navođenja redosljedna radnja. To se razlikuje od postupka prethodnog ispitivanja optužnice, gdje predsjednik vijeća tek po isteku roka za odgovor na optužnicu određuje dan, sat i mjesto održavanja sjednice optužnog vijeća (čl. 345. ZKP-a). Rješenje iz čl. 543. st. 2. može dovesti do toga da optužno vijeće odlučuje o optužnici prije nego što stigne odgovor optuženika. Odredba sadrži i druge pogreške. Tako je propisano da sudac pojedinac upućuje optužnicu na ispitivanje „po primitku u sudu“. Međutim, sudac pojedinac optužnicu može primiti jedino „u sudu“, a na ispitivanje je ne upućuje „po primitku“, nego nakon ispitivanja po čl. 543. st. 1. i 2. ZKP-a i neprihvatanja zahtjeva državnog odvjetnika, te bi stoga taj dio odredbe trebalo brisati.

U strukturi odredaba o izdavanju kaznenog naloga bilo bi primjerenije da se razlozi za odbacivanje i neprihvatanje zahtjeva državnog odvjetnika za izdavanje presude o kaznenom nalogu iz čl. 543. ZKP-a nalaze ispred odredaba

o postupanju suca pojedinca kad prihvati zahtjev državnog odvjetnika za izdavanjem kaznenog naloga (čl. 541.) i o postupanju suda povodom prigovora na presudu o kaznenom nalogu (čl. 542.).

#### **4.2. Sudska kontrola nakon neizdavanja kaznenog naloga ili povodom prigovora**

Kako je već spomenuto, do potpunije kontrole optužnice dolazi tek ako sudac pojedinac ne prihvati zahtjev za izdavanje kaznenog naloga ili ako okrivljenik ili njegov branitelj podnesu prigovor protiv presude kojom je izdan kazneni nalog. U oba slučaju postupanje suca pojedinca i optužnog vijeća jednako je jer se u prvom slučaju upućuje na pravila o postupku povodom prigovora.<sup>57</sup>

U čl. 542. st. 4. ZKP-a propisan je postupak povodom podnesenog prigovora. Prigovor može biti odbačen ili se optužnica dostavlja optužnom vijeću na ispitivanje. Ispitivanje „u smislu članka 348. stavak 4.“ upućuje na to da optužno vijeće, kao i za druga kaznena djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, optužnicu ispituje na sjednici vijeća bez pozivanja stranaka. Jedina iznimka kada vijeće ipak poziva stranke jest slučaj kada vijeće prije početka sjednice zaprimi izjavu za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka. U slučaju prigovora protiv kaznenog naloga ispitivanje optužnice ne sastoji se u dvije faze, prethodnog ispitivanja optužnice i postupka pred optužnim vijećem, nego prema čl. 542. st. 4. i 5. ZKP-a samo od postupka pred optužnim vijećem. U čl. 542. st. 5. ZKP-a propisane su granice ispitivanja optužnice u ovom slučaju. Optužno vijeće „ispituje optužnicu u smislu članka 344. stavak 1. točka 1., 3. i 5.“ Prema tome optužno će vijeće bez odgode, a ako je okrivljenik lišen slobode u roku od četrdeset i osam sati, ispitati je li optužnicu podnio ovlaštenu tužitelj, je li optužnica propisno sastavljena prema čl. 342. ZKP-a i je li podignuta u rokovima iz čl. 230. st. 1. i 2. ZKP-a i čl. 365. st. 2. ZKP-a. Radi se o dijelu pretpostavaka koje predsjednik optužnog vijeća inače ispituje prilikom prethodnog ispitivanja optužnice.

Kako bi se utvrdilo koliko je obuhvatna kontrola optužnice nakon neprihvatanja zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga ili povodom prigovora, u nastavku je napravljena usporedba s pretpostavkama koje optužno vijeće inače ispituje prilikom potvrđivanja optužnice.

---

<sup>57</sup> Čl. 543. st. 2. ZKP-a upućuje na čl. 542. st. 4. ZKP-a.

Tablica 3.

**ISPITIVANJE OD STRANE OPTUŽNOG VIJEĆA OPTUŽNICE BEZ  
ZAHTJEVA ZA IZDAVANJE KAZNENOG NALOGA ILI SA ZAHTJEVOM**

<b>Optužnica bez zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga (čl. 351., čl. 355. i čl. 356.)</b>	<b>Optužnica koja sadrži zahtjev za izdavanje kaznenog naloga (čl. 542. st. 5.)</b>
1. Postoje li u spisu predmeta dokazi koji se prema čl. 86. trebaju izdvojiti (čl. 351. st. 1.)?	1. Ne ispituje se
2. Postoji li sumnja u zakonitost pojedinog dokaza (čl. 351. st. 2.)?	2. Ne ispituje se
3. Postoje li neke od okolnosti (čl. 355. st. 1.): a) djelo koje je predmet optužbe nije kazneno djelo (toč. 1.)? b) postoje okolnosti koje isključuju okrivljenikovu krivnju (toč. 2.)? c) nema zahtjeva ovlaštenog tužitelja ili prijedloga, odnosno odobrenja ovlaštene osobe, ako je to po zakonu potrebno, ili da postoje okolnosti koje isključuju kazneni progon (toč. 3.)? d) nema dovoljno dokaza da je okrivljenik osnovano sumnjiv za djelo koje je predmet optužbe, odnosno da je proturječje između prikupljenih dokaza očito takvo da bi na raspravi izricanje osuđujuće presude bilo nemoguće (toč. 4.)?	a) Ne ispituje se b) Ne ispituje se c) Djelomično, samo je li optužnicu podnio ovlašteni tužitelj (čl. 344. st. 1. toč. 1.) d) Je li optužnica podignuta na temelju vjerodostojne kaznene prijave (čl. 452. st. 5.). Radi se o višem stupnju vjerojatnosti.
4. Je li optužnica propisno sastavljena prema čl. 342. (čl. 356.)?	4. Čl. 344. st. 1. toč. 3.
5. Ne ispituje se (ispituje se prilikom prethodnog ispitivanja optužnice)	5. Je li optužnica podignuta rokovima iz čl. 230. st. 1. i 2. i čl. 365. st. 2.? (čl. 344. st. 1. toč. 5.) Napomena: ne ispituje se te je li državni odvjetnik u roku donio rješenje o dopuni istrage ili poduzeo dokaznu radnju nakon što vijeće nije potvrdilo optužnicu u cijelosti ili dijelu (čl. 356. st. 3. ZKP).

Tablica 3 pokazuje da je kontrola optužnice koja sadrži kazneni nalog u postupku pred optužnim vijećem uža nego kontrola optužnice inače.<sup>58</sup> Op-

<sup>58</sup> Suprotno Pavišić, Berislav, *Komentar Zakona o kaznenom postupku*, Dušević i Kršovnik, Zagreb, 2013, str. 1077, koji navodi da optužno vijeće ispituje optužnicu prema pravilima koja vrijede za redoviti postupak.

tužno vijeće ne kontrolira postoje li u spisu predmeta dokazi koji se prema čl. 86. trebaju izdvojiti te postoji li sumnja u zakonitost nekog dokaza. Optužno vijeće ne ispituje ni je li djelo koje je predmet optužbe kazneno djelo, postoje li okolnosti koje isključuju okrivljenikovu krivnju te postoji li prijedlog, odnosno odobrenje ovlaštene osobe (kada su potrebni), ili okolnosti koje isključuju kazneni progon.<sup>59</sup> Posljedica je da optužno vijeće ne može odbaciti optužnicu ako npr. utvrdi da je okrivljenik bio neubrojiv, da je u međuvremenu povučen prijedlog ili odobrenje za kazneni progon ili da je nastupila zastara. I zadnje, iako optužno vijeće ispituje je li državni odvjetnik podignuo optužnicu u propisanim rokovima, ispušten je rok u kojem državni odvjetnik mora donijeti rješenje o dopuni istrage ili poduzeti dokaznu radnju nakon što vijeće nije potvrdilo optužnicu u cijelosti ili dijelu iz čl. 356. st. 3. ZKP-a. Posljedica je da u tom slučaju državni odvjetnik nije više vezan rokovima za poduzimanje dokazne radnje ili za dopunu istrage.

Uz ispitivanje navedenih formalnih pretpostavaka optužno vijeće ispituje i je li optužnica podignuta na temelju „vjerodostojne kaznene prijave“. Zakonodavac je time za potvrđivanje optužnice koja sadrži zahtjev za izdavanje kaznenog naloga postavio viši kriterij nego za optužnicu koja ga ne sadrži, za čije se potvrđivanje traži da je okrivljenik „osnovano sumnjiv za djelo koje je predmet optužbe“ (čl. 355. st. 1. toč. 4. ZKP).<sup>60</sup> Iz odredbe proizlazi da optužno vijeće ne bi trebalo potvrditi optužnicu koja nije podignuta na temelju vjerodostojne kaznene prijave iako je okrivljenik osnovano sumnjiv za djelo koje je predmet optužbe.<sup>61</sup>

### **4.3. Zaključak o nedostacima u sudskoj kontroli optužnice i prijedlozi *de lege ferenda***

U ovom dijelu razmatraju se nedostaci u zakonodavnom uređenju sudske kontrole optužnice koja sadrži zahtjev za izdavanje kaznenog naloga te se iznose rješenja *de lege ferenda*. Prvo se razmatraju pitanja koja se odnose na obje izložene kontrole optužnice, a nakon toga pitanja koja se odnose na pojedinu od njih. Kao pitanja koja se odnose na obje kontrole razmatraju se prethodno ispitivanje okrivljenika i izdvajanje dokaza. Prethodno ispitivanje okrivljenika kao pretpostavka za izdavanje kaznenog naloga već je razmatrano *supra* u poglavlju 3.3. Ako je želja zakonodavca uvesti obvezu prethodnog

---

<sup>59</sup> Tako i Pavičić, Anamarija; Bonačić, Marin, *op. cit.* u bilj. 45, str. 514.

<sup>60</sup> Sukladno citiranom rješenju Ustavnog suda RH U-I-448/2009 i dr., ZKP pod pojmom „vjerodostojan sadržaj kaznene prijave“ ima u vidu visok stupanj vjerojatnosti dostatan za zaključak da je okrivljenik počinio kazneno djelo iz nadležnosti suca pojedinca.

<sup>61</sup> Problem uočili Pavičić, Anamarija; Bonačić, Marin, *op. cit.* u bilj. 45, str. 514.

ispitivanja okrivljenika, onda treba propisati ispitivanje te pretpostavke prije odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga te u slučaju naknadnog ispitivanja optužnice.

U postupku izdavanja kaznenog naloga dokazi se ne izdvajaju ni prije donošenja odluke o zahtjevu ni kada optužnicu kontrolira optužno vijeće. Nakon što je čl. 86. izmijenjen u ZID ZKP/13,<sup>62</sup> izdvajanje dokaza trebalo bi omogućiti prilikom obje kontrole optužnice. Naime prema čl. 86. st. 5. ZKP-a sada je propisano da, kada se radi o kaznenim djelima za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, optužno vijeće odlučuje i na temelju obavijesti koje su policiji dali građani (čl. 208. ZKP), zapisnika o obavijestima koje su pozvane osobe dale državnom odvjetniku (čl. 206.g st. 4. ZKP) te izjava koje su dali podnositelji kaznenih prijava u svrhu ispravka i dopune kaznene prijave (čl. 205. st. 6. ZKP).<sup>63</sup> Cilj koji se htjelo postići kod tih kaznenih djela, za koja se optužnice u pravilu podižu bez provođenja dokaznih radnji (osobito kada se radi o optužnicama koje sadrže kazneni nalog), jest omogućiti optužnom vijeću odlučivanje o osnovanosti optužnice.<sup>64</sup> Ako se tome još pribroji ispitivanje okrivljenika i druge dokazne radnje koje mogu biti poduzete, argument da bi se izdvajanjem dokaza onemogućilo odlučivanje optužnog vijeća jer ono ne bi imalo na čemu temeljiti svoju odluku više ne stoji. S druge strane sadašnje zakonodavno uređenje nije opravdano jer onemogućuje izdvajanje nezakonitih dokaza prije donošenja presude, odnosno prije stadija rasprave, čak i kada se radi o dokazima pribavljenima teškim kršenjem ljudskih prava, npr. kršenjem zabrane mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja.

Sudska kontrola pretpostavaka *prije odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga* nije zadovoljavajuća. Već je istaknuto da sudac pojedinac ne ispituje je li državni odvjetnik podigao optužnicu u rokovima koje mu propisuje zakon u različitim situacijama: nakon završetka istraživanja, nakon što optužnica nije bila potvrđena ili nakon povlačenja optužnice. Posljedica je takva uređenja da se prekluzivni rokovi koje zakon propisuje za podizanje optužnice ne primjenjuju na otprilike 40 % optužnica protiv punoljetnih okrivljenika u kaznenom postupku. Uz to time se relativizira prekluzivni karakter rokova za podizanje optužnice u svim slučajevima kada postoji mogućnost zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga jer državni odvjetnik koji propusti rok za podizanje optužnice može svoj propust „ispraviti“ podizanjem optužnice s kaznenim nalogom. S obzirom na brojne rokove za postupanje koje je državnom odvjetniku uveo ZKP/08, ne može se zaključiti da je želja zakonodavca bila u postupku izdavanja kaznenog naloga osloboditi ga tih rokova.

---

<sup>62</sup> Narodne novine 145/2013.

<sup>63</sup> Navedeni materijali izdvajaju se tek nakon odluke o potvrđivanju optužnice.

<sup>64</sup> Novosel, Dragan, Kazneni progon prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 471-520, str. 517.

Prije odluke o zahtjevu trebalo bi omogućiti i ispitivanje sadrži li optužnica sve propisane dijelove. U suprotnome može se dogoditi da optužno vijeće vraća optužnicu na ispravak nakon što je na temelju te iste optužnice ranije već bila donesena presuda kojom je izdan kazneni nalog. ZKP bi trebao ukloniti pravnu prazninu u pogledu postupanja suca pojedinca s optužnicom ako odbaci zahtjev za izdavanje kaznenog naloga. Moguća su rješenja da se propiše da će i u tom slučaju optužnicu uputiti optužnom vijeću na ispitivanje ili da će je rješenjem odbaciti. Također, trebalo bi propisati i redosljed postupanja nakon neprihvatanja zahtjeva i otkloniti druge navedene nedostatke u odredbi.

Sudska kontrola optužnice *nakon neprihvatanja zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga ili povodom prigovora* također je nezadovoljavajuća, i u pogledu formalnih pretpostavaka i u pogledu materijalno-pravnih pretpostavaka. Što se tiče formalnih pretpostavaka, optužno vijeće ne ispituje je li djelo koje je predmet optužbe kazneno djelo, postoje li okolnosti koje isključuju okrivljenikovu krivnju te postoji li prijedlog, odnosno odobrenje ovlaštene osobe (kada su potrebni), ili okolnosti koje isključuju kazneni progon, a ispušteno je i ispitivanje je li državni odvjetnik nakon vraćanje optužnice postupao u roku. Ipak najveća greška u uređenju sudske kontrole optužnice koja sadrži kazneni nalog jest u tome što je propisano da se za potvrđivanje optužnice traži da je ona podignuta na temelju „vjerodostojne kaznene prijave“, vrlo visokog stupnja vjerojatnosti dostatnog za zaključak da je okrivljenik počinio kazneno djelo. To dovodi do rezultata da vijeće u nekim slučajevima ne bi trebalo potvrditi optužnicu, iako postoji osnovana sumnja da je okrivljenik počinio kazneno djelo. To nije prihvatljivo, to više što je upravo „nevjerodostojan sadržaj kaznene prijave“ jedan od razloga koji dovode do ispitivanja optužnice od strane optužnog vijeća.

Izloženi nedostaci mogu se otkloniti *de lege ferenda* čak i uz zadržavanje sadašnjeg rješenja, po kojem do kontrole optužnice dolazi tek nakon donošenja odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga. Kontrolu prije odluke o zahtjevu trebalo bi proširiti na način da se sucu pojedincu omogući ispitivanje svih pretpostavaka iz čl. 344. ZKP-a koje ispituje predsjednik vijeća prilikom prethodnog ispitivanja optužnice. Korak dalje bilo bi povjerenje predsjedniku optužnog vijeća da odlučuje o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga. Bez obzira na to tko bi je vršio, širom kontrolom optužnice u većoj bi se mjeri pravilima osiguralo ostvarenje cilja proklamiranog u čl. 1. ZKP-a „da nitko nedužan ne bude osuđen“. Ako zahtjev ne bude prihvaćen ili ako bude izjavljen prigovor, daljnji postupak ne bi se trebao razlikovati od postupka za druga kaznena djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina. Takvu optužnicu trebalo bi kontrolirati optužno vijeće postupajući prema odredbama o postupku pred optužnim vijećem (čl. 348.–367. ZKP-a). Moguće je i drugačije rješenje, koje je logičnije i jednostavnije od postojećeg, da predsjednik optužnog vijeća ili optužno vijeće prije izdavanja kaznenog

naloga potvrde optužnicu, čime bi otpala potreba naknadnog ispitivanja optužnice kad zahtjev za izdavanje kaznenog naloga nije prihvaćen ili je podnesen prigovor. Slično rješenje već postoji u Bosni i Hercegovini, gdje sudac pojedinac prvo potvrđuje optužnicu, a zatim (nakon saslušanja okrivljenika na ročištu) odlučuje o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga.<sup>65</sup>

## 5. PRESUDA KOJOM SE IZDAJE KAZNENI NALOG

U odnosu na presudu kojom se izdaje kazneni nalog, osim pitanja naziva, koje je već razmotreno, ovdje se razmatraju još tri pitanja: a) vezanost njezine izreke za zahtjev državnog odvjetnika, b) sadržaj te presude te c) odluka o oduzimanju imovinske koristi i imovinskopravnom zahtjevu.

### 5.1. Vezanost izreke za zahtjev državnog odvjetnika

U čl. 541. st. 2. ZKP-a propisano je da se u presudi o kaznenom nalogu navodi samo da se prihvaća zahtjev državnog odvjetnika te se okrivljeniku izriče kazna ili mjera iz zahtjeva. Ako prihvati zahtjev državnog odvjetnika, sudac pojedinac nije ovlašten izreći kaznu i/ili mjeru koju državni odvjetnik nije zatražio ili koja se visinom ili trajanjem razlikuje od zatražene. To se ipak ne odnosi na imovinskopravni zahtjev oštećenika, čije prihvaćanje može dovesti do neizricanja oduzimanja imovinskopravne koristi iz zahtjeva državnog odvjetnika ili njegova izricanja u nižem iznosu.

Također, prema dostupnoj sudskoj praksi Vrhovnog suda RH koja se odnosi na ZKP/97, imovinsku korist pribavljenu kaznenim djelom sud mora oduzeti i kad ne postoji takav zahtjev državnog odvjetnika u kaznenom nalogu. Prihvaćajući zahtjev za zaštitu zakonitosti, VSRH je utvrdio:

U pravu je državni odvjetnik da je sud, zbog kategoričnosti odredbe čl. 82. st. 1. KZ, morao oduzeti imovinsku korist od okrivljenika jer se u toj odredbi izričito navodi da nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu kaznenim djelom. Zbog toga je sud dužan i bez prijedloga tužitelja uvijek kad je kaznenim djelom ostvarena materijalna korist izreći oduzimanje te koristi. Osim toga sudac pojedinac nije vezan zahtjevom državnog odvjetnika u kaznenom nalogu (čl. 450. [544. st. 2.] ZKP) u odnosu na kaznu ili mjeru koju će izreći prema odredbi čl. 446. st. 2. [540.] ZKP. Kako sud prvoga stupnja nije postupio na opisani način, sud drugoga

---

<sup>65</sup> Sijerčić-Čolić, Hajrija, Postupak za izdavanje kaznenog naloga: procesno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini i regionalni uporednopravni osvrt, u: Jovanović, Ivan; Stanisavljević, Mirosljub, *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima: regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni*, Beograd, 2013, str. 309 i 310.

stupnja bio je dužan po službenoj dužnosti ispraviti propust prvostupanjskog suda, a kad tako nije učinio, povrijedio je Zakon.<sup>66</sup>

Suprotno navedenom stavu, u slučaju kada se prema podacima u optužnici može očekivati izricanje neke druge kazne ili mjere, a ne one koju je zatražio državni odvjetnik, ZKP u čl. 543. st. 2. propisuje da sudac pojedinac ne izdaje kazneni nalog, nego optužnicu upućuje na ispitivanje optužnom vijeću. Sudac pojedinac treba tako postupiti i ako utvrdi da treba oduzeti imovinsku korist, a državni odvjetnik nije to zatražio, jer je oduzimanje imovinske koristi predviđeno kao jedna od mjera čije se izricanje može zatražiti. Odredbe o postupku izdavanja kaznenog naloga ne ovlašćuju ga da, suprotno čl. 541. st. 2. ZKP-a, prihvaćajući zahtjev državnog odvjetnika izriče kazne i mjere koje se ne nalaze u zahtjevu, kao što to navodi Vrhovni sud u citiranoj presudi. Pritom njegovo postupanje u postupku izdavanja kaznenog naloga ne ovisi o tome može li sud u kaznenom postupku oduzeti imovinsku korist po službenoj dužnosti, što se pojavilo nakon donošenja Zakona o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem (ZOPOIK)<sup>67</sup> i ZKP/08.<sup>68</sup>

## 5.2. Sadržaj presude kojom se izdaje kazneni nalog

U pogledu sastavnih dijelova presude kojom se izdaje kazneni nalog, u čl. 541. st. 2. ZKP-a pogrešno je propisano da izreka presude o kaznenom nalogu obuhvaća podatke iz čl. 459. st. 1. do 3. ZKP-a. Odredbe na koje se upućuje propisuju da presuda mora u potpunosti odgovarati objavljenoj presudi i da mora imati uvod, izreku i obrazloženje (čl. 459. st. 1. ZKP-a) i nakon toga propisuju sadržaj uvoda (čl. 459. st. 2. ZKP-a) i izreke presude (čl. 459. st. 3. ZKP-a). Dakle upućivanjem se propisuje koje dijelove presuda kojom se izdaje kazneni nalog mora imati, ne koje podatke obuhvaća izreka. Pritom se i upućivanju mogu uputiti primjedbe. Tako uvod presude kojom se izriče kazneni nalog, kako se ona ne donosi na raspravi, ne sadrži mnoge od podataka iz čl. 459. st. 2. ZKP-a na koji se upućuje: „dan rasprave i je li rasprava bila javna,

---

<sup>66</sup> VSRH, Kzz-1/03-4, od 8. 12. 2006.

<sup>67</sup> *Narodne novine* br. 145/2010.

<sup>68</sup> Naime ZOPOIK u čl. 1. st. 4. propisuje da se u postupku oduzimanja imovinske koristi postupa na prijedlog tužitelja, dok je ZKP u čl. 557. st. 1. propisivao da se imovinska korist ostvarena počinjenjem kaznenog djela u postupku utvrđuje na prijedlog tužitelja (odredba je ukinuta u ZID ZKP/12) te se stoga činilo da sud nije ovlašten oduzimati imovinsku korist po službenoj dužnosti. Za analizu navedenih odredaba i kritiku takva rješenja v. Ivičević Karas, Elizabeta, Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem: neka otvorena pitanja i moguća rješenja, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18, br. 2, 2011, str. 557-578, str. 563–566.



je li optuženik bio prisutan na raspravi, imena i prezimena tužitelja, branitelja, zakonskog zastupnika i opunomoćenika koji su bili prisutni na raspravi“ te dan objave izrečene presude. S obzirom na to bilo bi bolje kad odredba o uvodu presude o kaznenom nalogu ne bi upućivala na navedeni članak, nego samostalno propisivala njegov sadržaj, kako to čini za obrazloženje.

Nadalje, u čl. 541. st. 2. ZKP-a propisano je da izreka presude o kaznenom nalogu obuhvaća podatke iz čl. 459. st. 3. ZKP-a, uključujući i odluku o imovinskopравnom zahtjevu ako je bio postavljen. U navedenom članku propisano je da izreka presude sadrži osobne podatke o optuženiku iz čl. 272. st. 1. ZKP-a.<sup>69</sup> Uz navedeno upućivanje, čl. 541. st. 2. ZKP-a propisuje i da osobni podaci okrivljenika „moraju biti jasno određeni“. Kako se već putem upućivanja određuje koje podatke o okrivljeniku presuda o kaznenom nalogu sadrži, nejasno je zašto se u njemu posebno navodi i da njegovi podaci „moraju biti jasno određeni“. Takvo je ponavljanje nepotrebno.<sup>70</sup> Međutim opravdano je pitanje treba li zaista zahtijevati da se u presudi o kaznenom nalogu navode svi osobni podaci iz čl. 272. st. 1. ZKP-a ili je dovoljno da su oni „jasno određeni“.

Prema čl. 459. st. 3. ZKP-a, na koji se upućuje, izreka može sadržavati jednu od tri odluke: odluku kojom se optuženik proglašava krivim za djelo za koje je optužen ili kojom se oslobađa optužbe za to djelo ili kojom se optužba odbija. Međutim presuda o kaznenom nalogu može sadržavati samo odluku kojom se optuženik proglašava krivim za kazneno djelo za koje je optužen. U druga dva slučaja neće doći do izricanja kaznenog naloga presudom. Zbog toga bilo bi bolje kad čl. 541. st. 2. ZKP-a ne bi upućivao na navedenu odredbu, nego to pitanje samostalno uređivao.

U odnosu na obrazloženje u čl. 541. st. 2. ZKP-a propisano je da će se u njemu samo navesti dokazi koji opravdavaju izdavanje kaznenog naloga. Navođenje dokaza koji opravdavaju izdavanje kaznenog naloga dovoljno je da okrivljenik, koji je već ranije u pouci o pravima obaviješten zašto se optužuje i iz kojih okolnosti proizlazi osnovana sumnja protiv njega te da ima pravo uvida u spis (čl. 239. ZKP-a), odluči hoće li podnijeti prigovor protiv kaznenog naloga (čl. 542. st. 2. ZKP-a). O ustavnosti te odredbe odlučivao je Ustavni sud RH u već citiranom rješenju U-I-448/2009 i dr. te je zaključio da ona, s obzirom na to da je riječ o skraćenom postupku uz pristanak okrivljenika u kojem se ne može izreći zatvorska kazna, ispunjava jamstva iz čl. 29. Ustava i čl. 6. EKLJP:

---

<sup>69</sup> Prema tome izreka presude o kaznenom nalogu treba sadržavati sljedeće podatke o optuženiku: ime i prezime, nadimak ako ga ima, ime i prezime roditelja, djevojačko obiteljsko ime majke, gdje je rođen, gdje stanuje, dan, mjesec i godinu rođenja, čiji je državljanin, zanimanje, zvanje, zaposlenost i koje je škole završio, osobni identifikacijski broj, obiteljske prilike, ima li vojni čin, je li odlikovan, kakva je imovna stanja, je li, kad i zašto osuđivan, je li i kad izrečenu kaznu izdržao, vodi li se protiv njega postupak za drugo kazneno djelo.

<sup>70</sup> Tako i Pavišić, Berislav *et al.*, *Zakon o kaznenom postupku: s komentarom, literaturom i sudskom praksom*, MUP Republike Hrvatske, Policijska akademija, Zagreb, 1998, str. 433.

Presudom o izdavanju kaznenog naloga daje se obrazloženje relevantnih pitanja. To znači da se obrazlažu podaci navedeni u kaznenoj prijavi koji kao dokaz opravdavaju izdavanje kaznenog naloga, kao i dokazi koje je sud utvrdio tijekom ispitivanja zahtjeva državnog odvjetnika za izdavanje kaznenog naloga. Ako okrivljenik prihvati kazneni nalog, sporazumno pristaje na svoju osudu i kaznu. U protivnom mu je na raspolaganju prigovor protiv kaznenog naloga, za čije je podnošenje dostatan sadržaj obrazloženja presude o izdanom kaznenom nalogu. Konačno, u postupku za izdavanje kaznenog naloga predviđeni su izricanje novčanih kazni te mjera upozorenja (uvjetne osude i sudske opomene), ali ne i izricanje težih kazni kao što je kazna zatvora (par. 450.).

Sadržaj pouke o pravnom lijeku okrivljeniku propisan je u čl. 541. st. 4. ZKP-a. On se u smislu čl. 542. st. 2. poučava da može u roku od osam dana od primitka presude o kaznenom nalogu podnijeti prigovor protiv kaznenog naloga u pisanom obliku; da prigovor ne mora biti obrazložen; da može u prigovoru predložiti dokaze u korist obrane; da se može odreći prava na prigovor, ali da od podnesenog prigovora nakon započinjanja rasprave ne može odustati; te da se plaćanje novčane kazne prije isteka roka za prigovor ne smatra odustajanjem od prava na prigovor. Uz to okrivljenik se poučava i da će, ako prigovor ne bude podnesen, po proteku roka kazneni nalog postati pravomoćan i da će se izrečena kazna protiv okrivljenika izvršiti.

Prema sadržaju pouke o pravomoćnosti proizlazi da presuda o kaznenom nalogu postaje pravomoćna (i izvršna) po proteku roka za podnošenje prigovora, neovisno od dana odricanja od prigovora. To nije u skladu s čl. 179. st. 1. ZKP-a, prema kojem je presuda izvršna od dana odricanja od žalbe, što bi se trebalo odnositi i na odricanje od prava na prigovor protiv kaznenog naloga. S druge strane postoji i mogućnost žalbe državnog odvjetnika, tako da bi odredba trebala glasiti da presuda o kaznenom nalogu postaje pravomoćna po isteku roka za podnošenje prigovora i žalbe.

Razmatranje sastavnih dijelova presude kojom se izdaje kazneni nalog pokazuje da se zakonodavac u jednom dijelu odlučio na upućivanje na odredbe koje se odnose na sastavne dijelove presude. Može se zaključiti da takvo upućivanje nije zadovoljavajuće i da bi trebalo sadržaj uvoda i izreke ove presude propisati u čl. 541. ZKP-a.

### **5.3. Odluka o oduzimanju imovinske koristi i imovinskopravnom zahtjevu**

U odnosu na imovinskopravni zahtjev, u čl. 541. st. 2. ZKP-a propisano je da izreka presude obuhvaća i odluku o imovinskopravnom zahtjevu ako je on bio postavljen. Odlučivanje o imovinskopravnom zahtjevu oštećenika, ako ga

je postavio, sucu pojedincu predlaže državni odvjetnik u zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga (čl. 540. st. 4. ZKP-a).

Prema čl. 541. st. 3. ZKP-a, ako državni odvjetnik predloži oduzimanje imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom, a oštećenik podnese imovinskopravni zahtjev, prednost ima imovinskopravni zahtjev i sud će njega dosuditi. U tom slučaju presuda o kaznenom nalogu neće odgovarati zahtjevu državnog odvjetnika u odnosu na zahtijevano oduzimanje imovinske koristi. Navedena odredba slijedi odredbe KZ-a o oduzimanju imovinske koristi, koje su međutim puno detaljnije i propisuju da će se, ako je oštećeniku dosuđen imovinskopravni zahtjev koji po prirodi i sadržaju odgovara pribavljenoj imovinskoj koristi, oduzeti dio imovinske koristi koji prelazi dosuđeni imovinskopravni zahtjev (čl. 77. st. 2. KZ-a).<sup>71</sup> Odredba o oduzimanju imovinske koristi iz ZKP-a ne daje odgovor na pitanje (ako se supsidijarno ne primijeni čl. 77. st. 3. KZ-a) kako će postupiti sudac pojedinac kada iznos imovinske koristi prelazi iznos u imovinskopravnom zahtjevu oštećenika. Iz tog razloga u ZKP bi trebalo unijeti pravilo iz čl. 77. st. 3. KZ-a.

Uz to čl. 541. st. 3. ZKP-a propisuje i da sud imovinsku korist pribavljenu kaznenim djelom oduzima i ako ne dosudi imovinskopravni zahtjev, a da u tom slučaju oštećenika upućuje da imovinskopravni zahtjev može ostvarivati u parnici. Međutim navedena odredba ne daje odgovor na pitanje može li sudac pojedinac djelomično dosuditi imovinskopravni zahtjev. U tom pogledu bilo bi bolje da se u njoj izričito propiše da sud imovinskopravni zahtjev može dosuditi i djelomično, a oštećenika uputiti da njegov ostatak može ostvarivati u parnici, po uzoru na čl. 158. st. 2. ZKP-a.

## **6. ŽALBA PROTIV PRESUDE KOJOM JE IZDAN KAZNENI NALOG**

Čl. 545. ZKP-a propisuje posebna pravila o žalbi protiv presude kojom je izdan kazneni nalog, koja se razlikuju od pravila o žalbi protiv presude prvostupanjskog suda (čl. 463. ZKP-a i dalje). Razlog donošenja posebnih pravila o žalbi protiv presude o izdavanju kaznenog naloga u ZKP/08 jest to što su u praksi postojali slučajevi kada su sudovi izdali presude o kaznenim nalogima koje nisu odgovarale zahtjevima državnih odvjetnika. U tim slučajevima sudovi su različito tumačili mogu li državni odvjetnici pobijati takve presude žalbom prema općim odredbama o žalbi na presudu.<sup>72</sup> Donošenjem posebne

---

<sup>71</sup> *Narodne novine* 125/2011, 144/2012.

<sup>72</sup> Mazalin, Sanja, Skraćeni postupak i ostali posebni postupci u Prijedlogu Zakona o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 753-773, str. 769.

odredbe o žalbi protiv presude o kaznenom nalogu navedeni je prijemor razriješen te je državnom odvjetniku, koji nije ovlašten podnijeti prigovor, izričito pružena mogućnost reagirati na nepravilnu presudu kojom je izdan kazneni nalog. Žalbu protiv presude o kaznenom nalogu može izjaviti samo državni odvjetnik (čl. 545. st. 1. ZKP-a).

Državni odvjetnik, koji je od suda tražio donošenje presude o izdavanju kaznenog naloga, u pravilu neće imati razloga podnositi žalbu protiv presude u kojoj je prihvaćen njegov zahtjev. Posebni razlozi za žalbu protiv presude o kaznenom nalogu proizlaze iz čl. 541. ZKP-a. Radi se o tome da sudac pojedinac nije u potpunosti prihvatio zahtjev državnog odvjetnika (uz iznimku kada dosudi imovinskopravni zahtjev) ili je izrekao kaznu i/ili mjere koje državni odvjetnik nije zahtijevao (čl. 541. st. 1. do 3.). U tom slučaju radi se o bitnoj povredi odredaba kaznenog postupka iz čl. 468. ZKP-a. Kako ta povreda nije navedena među apsolutno bitnim povredama postupka, radi se o povredi iz čl. 468. st. 3.

Ako se u praksi ne mogu izbjeći slučajevi donošenja presuda o kaznenom nalogu koji ne odgovaraju zahtjevu državnog odvjetnika, bilo bi bolje da se ta povreda predvidi kao apsolutno bitna povreda postupka. Ona bi trebala uvijek dovesti do ukidanja presude i upućivanja predmeta prvostupanjskom sudu na ponovno suđenje i odluku. Naime, postupak izdavanja kaznenog naloga predstavlja nagodbu između državnog odvjetnika i okrivljenika. Kada sud ne prihvati u potpunosti zahtjev državnog odvjetnika, on dovodi okrivljenika u zabludu da je državni odvjetnik zahtijevao upravo kazne i/ili mjere navedene u presudi kojom je kazneni nalog izdan. Da je okrivljenik znao da se traži izricanje druge kazne i/ili mjere, možda ne bi bio pristao na „ponudu“ državnog odvjetnika. Kada bi sud drugog stupnja nakon toga po žalbi državnog odvjetnika preinačio presudu, ne bi se više radilo o nagodbi, jer bi se okrivljeniku izrekla kazna i/ili mjera na koju nije pristao, a ujedno bi ga se ostavilo bez pravnog lijeka za pobijanje te odluke. Kao primjer može se navesti već citirana presuda Vrhovnog suda RHKzz-1/03-4 o oduzimanju imovinske koristi u kojoj se navodi: „sud drugoga stupnja bio je dužan po službenoj dužnosti ispraviti propust prvostupanjskog suda, a kad tako nije učinio, povrijedio je Zakon“. Iz presude nije jasno smatra li Vrhovni sud da je drugostupanjski sud u toj situaciji trebao preinačiti presudu te oduzeti i imovinsku korist, što iz navedenih razloga ne bi bilo u redu.

U pogledu zakonskog uređenja žalbe na presudu o izdavanju kaznenog naloga treba spomenuti još dvije stvari. U čl. 545. st. 1. ZKP-a propisano je da o žalbi protiv presude o izdavanju kaznenog naloga „odlučuje viši sud“. Kako je to u skladu s pravilom da županijski sudovi u drugom stupnju odlučuju o žalbama protiv odluka općinskih sudova, ako nije drugačije propisano Zakonom (čl. 19.c. st. 2.) i pravilima o postupanju o žalbi protiv presuda prvostupanjskog suda (čl. 473. i dalje), navedeni dio odredbe suvišan je. Drugo, u čl. 545. st. 2.

ZKP-a propisano je da će se žalba državnog odvjetnika odbaciti ako je optuženik podnio prigovor protiv presude o izdavanju kaznenog naloga. Međutim žalba se ipak ne bi trebala odbaciti ako okrivljenik podnese prigovor, a on kasnije bude odbačen kao nepravovremen (čl. 542. st. 4.). Radi otklanjanja prijepora odredba bi trebala glasiti: „Ako sudac pojedinac ne odbaci optuženikov prigovor protiv presude o izdavanju kaznenog naloga, odbacit će žalbu državnog odvjetnika.“

Drugi proučavani pravni sustavi koji predviđaju mogućnost izdavanja kaznenog naloga ne poznaju žalbu na odluku kojom se izdaje kazneni nalog.<sup>73</sup> S obzirom na to da se u ovom slučaju odustaje od obilježja žalbe u hrvatskom kaznenom postupku kao redovitog i dvostranog pravnog lijeka, a ujedno se uvode različita pravna sredstva protiv iste presude, trebalo bi razmisliti o tome da se državnom odvjetniku također omogući podnošenje prigovora. Time bi se također postigao cilj stavljanja izvan snage nepravilne presude kojom je izdan kazneni nalog, a rješenje je jednostavnije od postojećega. Tome u prilog ide i to da neki pravni sustavi predviđaju takav prigovor državnog odvjetnika, npr. Francuska, Poljska, Japan, Egipat i neki kantoni u Švicarskoj.<sup>74</sup>

## 7. ZAKLJUČAK

Hrvatski pravni sustav od 1997. godine, kao i pravni sustavi mnogih država, kao mjeru za rasterećenje pravosudnih tijela poznaje institut kaznenog naloga. Polje primjene instituta postupno se širilo, što je rezultiralo time da se zahtjev za izdavanje kaznenog naloga danas postavlja otprilike u 40 % svih optužnica protiv punoljetnih počinitelja u kaznenom postupku. Taj podatak govori o važnosti instituta kaznenog naloga i opravdava razmatranje njegova zakonodavnog uređenja.

Za samu sudsku odluku kojom se prihvaća izdavanje kaznenog naloga u Zakonu se koristi pet različitih naziva. Od korištenih naziva u postojećem sustavu kao najbolje rješenje predlaže se korištenje naziva „presuda kojom se izdaje (je izdan) kazneni nalog“. Međutim predlaže se i uređenje kaznenog naloga kao posebne vrste sudske odluke u kaznenom postupku, koja je po učincima izjednačena s presudom.

U odnosu na pretpostavke za izdavanje kaznenog naloga utvrđeno je da je vezivanje zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga uz način saznanja za poči-

---

<sup>73</sup> Npr. njemačko i slovensko pravo, a treba spomenuti da žalba nije predviđena ni u hrvatskom prekršajnom pravu, koje poznaje samo prigovor protiv prekršajnog naloga.

<sup>74</sup> Brkić, Snežana, Povodom decenije postojanja mandatnog krivičnog postupka u Srbiji, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 45, br. 3, 2011, str. 397-425, str. 403 i 404 (na ćirilici).

njeno kazneno djelo pogrešno. Također utvrđeno je i da se zahtjev nikada ne temelji samo na vjerodostojnom sadržaju kaznene prijave te da bi stoga trebalo razmisliti o brisanju te materijalnopravne pretpostavke za izdavanje kaznenog naloga. S druge strane u zakonodavstvu i praksi utvrđeno je postojanje dodatne negativne pretpostavke za izdavanje kaznenog naloga: postojanja javnog interesa (potrebe) za vođenjem rasprave, te je predloženo da se ta pretpostavka uredi na zakonodavnoj razini. Ispitano je i prethodno ispitivanje okrivljenika te je zaključeno da ono, suprotno stavu u praksi, u Zakonu nije propisano kao pretpostavka za izdavanje kaznenog naloga. Kao zadnje, istaknut je velik i neopravdan nerazmjer između iznosa novčanih kazni koje se kaznenim nalogom mogu izreći ovisno o tome koji se Kazneni zakon primjenjuje.

Kao možda i najveći nedostatak sadašnjeg uređenja može se istaknuti uređenje sudske kontrole pretpostavaka za izdavanje kaznenog naloga prije odluke o njemu i prilikom naknadne kontrole optužnice od strane optužnog vijeća. Zajednički problem obje kontrole jest to što se ne izdvajaju dokazi koji bi se trebali izdvojiti, što dovodi do neprihvatljivog rezultata da se prije donošenja presude, odnosno stadija rasprave, ne izdvajaju čak ni dokazi koji su pribavljivi teškim kršenjem ljudskih prava okrivljenika. Izdvajanje dokaza u skladu s čl. 86. ZKP-a ne bi onemogućilo odlučivanje o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga, odnosno o potvrđivanju optužnice, te bi ga stoga trebalo uvesti u obje kontrole.

Sudska kontrola prije odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga nije zadovoljavajuća ni zato što sudac pojedinac ne ispituje je li državni odvjetnik postupao u propisanim rokovima za podizanje optužnice, čime se relativiziraju prekluzivni rokovi koje je Zakon propisao za državnog odvjetnika. Uz to ne ispituje se ni sadrži li optužnica sve propisane dijelove, a postoji i pravna praznina o tome kako treba postupiti sudac pojedinac s optužnicom nakon što odbaci zahtjev za izdavanje kaznenog naloga.

Sudska kontrola optužnice nakon neprihvatanja zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga ili povodom prigovora također je nezadovoljavajuća. Uz niz formalnih pretpostavaka koje optužno vijeće ne ispituje, kao najveća greška u uređenju kontrole optužnice koja sadrži kazneni nalog istaknuto je da se za njezino potvrđivanje traži da je ona podignuta na temelju „vjerodostojne kaznene prijave“, vrlo visokog stupnja vjerojatnosti dostatnog za zaključak da je okrivljenik počinio kazneno djelo. To dovodi do rezultata da optužno vijeće u nekim slučajevima ne bi trebalo potvrditi optužnicu, iako postoji osnovana sumnja da je okrivljenik počinio kazneno djelo.

Kao moguće rješenje *de lege ferenda* predlaže se proširenje kontrole prije odluke o zahtjevu na način da se sucu pojedincu omogući ispitivanje svih pretpostavaka iz čl. 344. ZKP-a, koje ispituje predsjednik vijeća prilikom prethodnog ispitivanja optužnice, odnosno čak da se predsjedniku optužnog vijeća

prilikom prethodnog ispitivanja optužnice prepusti odlučivanje o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga. S druge strane, ako zahtjev ne bude prihvaćen ili ako bude izjavljen prigovor, predlaže se da optužno vijeće takvu optužnicu ispituje na jednak način kako inače ispituje optužnice za kaznena djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina. Kao rješenje jednostavnije od postojećega predlaže se da predsjednik optužnog vijeća ili optužno vijeće potvrđuju optužnicu prije donošenja odluke o zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga, čime bi otpala potreba naknadnog ispitivanja optužnice kad on nije prihvaćen ili je podnesen prigovor protiv presude kojom je izdan.

U odnosu na presudu kojom se izdaje kazneni nalog, istaknuto je da je njezina izreka strogo vezana za zahtjev državnog odvjetnika te da sud prilikom izdavanja kaznenog naloga ni o jednoj kazni ili mjeri ne može odlučivati po službenoj dužnosti. Uz to izloženo je da su upućivanja kojima se Zakon služi kako bi odredio sastavne dijelove presude kojom se izdaje kazneni nalog u nekim slučajevima pogrešna (npr. o tome što obuhvaća izreka presude), a u nekim neprilagođena ovoj specifičnoj presudi (npr. o sadržaju uvoda ili o tri vrste odluke u izreci). U odnosu na odluku o oduzimanju imovinske koristi i imovinskopravnom zahtjevu, utvrđeno je da su, u usporedbi s KZ-om, pravila o tome nepotpuna jer se ne propisuje kako će postupiti sudac pojedinac kada iznos imovinske koristi prelazi iznos u imovinskopravnom zahtjevu oštećenika te da bi ih trebalo nadopuniti. Također, trebalo bi popuniti pravnu prazninu i u postupku izdavanja kaznenog naloga propisati mogućnost djelomičnog dosuđenja imovinskopravnog zahtjeva.

U postupku izdavanja kaznenog naloga može doći do specifične povrede kaznenog postupka ako sud izda kazneni nalog kojim ne prihvati u potpunosti zahtjev državnog odvjetnika ili izrekne kaznu i/ili mjere koje on nije zatražio. Predloženo je da se te povrede propišu kao apsolutno bitna povreda kaznenog postupka, koja dovodi do ukidanja presude i upućivanja predmeta na ponovno suđenje i odluku. Dodatno, kao rješenje koje je jednostavnije od postojećeg, predlaže se omogućavanje državnom odvjetniku podnošenja prigovora protiv presude kojom je izdan kazneni nalog, što nije nepoznato u usporednim pravnim sustavima.

Na temelju ovdje iznesenih primjedaba na postojeće zakonodavno uređenje instituta kaznenog naloga, a uzevši u obzir i niz drugih u radu iznesenih primjedaba, može se zaključiti da ono nije zadovoljavajuće te da je potrebna temeljita rekonstrukcija odredaba koje ga uređuju.

## Summary

---

### CRITICAL REVIEW OF THE CROATIAN LEGISLATIVE REGULATION OF THE INSTITUTE OF THE PENAL ORDER

The institute of the penal order was introduced in the Croatian legal system in 1997 as a means to unburden the judicial authorities. All subsequent legislative changes focused on expanding the scope of this institute, with the result that the request for issuing a penal order is today made in approximately 40% of all indictments against adult perpetrators.

Given the importance of the institute of the penal order in practice, the paper examines its legislative regulation in the Criminal Procedure Act and shows its deficiencies. The author specifically discusses the issue of the name and the type of decision by which a penal order is issued, certain prerequisites for issuing a penal order, the regulation of the judicial review of the indictment which calls for the penal order, certain issues related to the judgment by which the penal order is issued, and an appeal against the judgment issuing it.

After researching these matters, the author proposes prescribing a penal order as a special kind of judicial decision in criminal proceedings and deleting the existing substantive requirement that the request be based on the “credible contents of a criminal report”, with the introduction of the requirement of “public interest (need) to conduct the hearing”. The regulation of the judicial review of the conditions for issuing a penal order and during the subsequent review of the indictment by the indictment panel is pointed out as perhaps the major drawback of the existing regulation and several possible solutions *de lege ferenda* are proposed, aimed at extending the control of the request and indictment. In relation to the judgment issuing the penal order, wrong and inappropriate references to the provisions on the content of the judgment are indicated, as are the deficiencies of the provisions on the indemnification claim. It is proposed that the case where the court issues a penal order without fully accepting the request of the state attorney be prescribed as an absolute breach of the procedure, or, as a better solution, to replace the possibility of an appeal with a complaint.