

# KAZALO

Uvodna pojasnila . . . . .	23
<b>I. UVOD . . . . .</b>	<b>23</b>
<b>1. Spreminjanje Zakona o prekrških. . . . .</b>	<b>23</b>
<b>2. Razlogi za sprejem novel ZP-1D in ZP-1E. . . . .</b>	<b>27</b>
2.1. Na področju splošnega materialnega prava prekrškov . . . . .	27
2.2. Na področju postopka o prekrških. . . . .	27
2.3. Na drugih področjih. . . . .	28
<b>3. Cilji, načela in poglavitne rešitve novel ZP-1D in ZP-1E . . . . .</b>	<b>29</b>
3.1. Na področju splošnega materialnega prava prekrškov . . . . .	29
3.2. Na področju postopka o prekrških. . . . .	29
3.3. Na drugih področjih. . . . .	30
3.4. Ocena usklajenosti sprejetih rešitev z zakonodajnim namenom . . . . .	30
<b>II. NOVOSTI V MATERIALNOPRAVNIH DOLOČBAH . . . . .</b>	<b>31</b>
<b>1. Prekršek neznatnega pomena (6.a člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>32</b>
<b>2. Višina in način in predpisovanja globe (17. člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>34</b>
2.1. Razlogi za zvišanje globe. . . . .	35

2.2. Sprememba splošnih okvirov za predpisovanje globe.....	36
2.3. Novosti glede vrst storilcev prekrškov.....	37
2.4. Predpisovanje globe za prekrške s posebnih področij.....	41
<b>3. Novosti v ureditvi za prekrške s področja varstva konkurence (17., 42., 65.a in 214. člen ZP-1) .....</b>	<b>43</b>
3.1. Splošno .....	43
3.2. Nov način predpisovanja globe po petem odstavku 17. člena ZP-1.....	45
3.3. Spremembe v zastaranju pregona prekrškov in izvrševanja sankcij za prekrške .....	47
3.4. Posebnosti v procesni ureditvi odločanja o prekrških s področja varstva konkurence.....	47
3.4.1. Polovično plačilo globe (56.a člen) .....	48
3.4.2. Izključna krajevna pristojnost za odločanje o zahtevi za sodno varstvo .....	53
<b>4. Prisilna izterjava globe (20. člen ZP-1) .....</b>	<b>55</b>
4.1. Neizvršitev uklonilnega zapora .....	55
4.2. Odklonitev izdaje potrdila iz uradne evidence ....	55
<b>5. Prepoved vožnje motornega vozila (23. člen ZP-1) .</b>	<b>57</b>
<b>6. Omilitev sankcije kazenskih točk (26. člen ZP-1) ..</b>	<b>59</b>
<b>7. Druge spremembe .....</b>	<b>64</b>
7.1. Redakcijska sprememba krajevne veljavnosti predpisov o prekrških (drugi odstavek 5. člena ZP-1)	64
7.2. Zastaranje (44. člen ZP-1) .....	64
<b>III. NOVOSTI V POSTOPKU O PREKRŠKU .....</b>	<b>66</b>
<b>1. Pravna sredstva (46. člen ZP-1) .....</b>	<b>67</b>
<b>2. Dopustnost hitrega postopka (52. člen ZP-1) .....</b>	<b>69</b>

<b>3. Postopek pred prekrškovnim organom – obvestilo in pouk kršitelju (55. člen ZP-1)</b> .....	73
3.1. Izhodišče za preoblikovanje obvestila in pouka ...	73
3.2. Obseg obvestila in pravnega pouka .....	75
3.3. Zapis in vročitev zapisa .....	76
3.4. Pisno obvestilo in pouk o prekršku .....	78
3.5. Izjeme in uporaba v prehodnem obdobju .....	79
<b>4. Postopek pred prekrškovnim organom – stek prekrškov (55.a člen ZP-1)</b> .....	80
<b>5. Pisna odločba (56. člen ZP-1)</b> .....	83
<b>6. Plačilni nalog (57. člen ZP-1)</b> .....	84
6.1. Predstavitev storjenega prekrška in dokazov .....	84
6.2. Zagotavljanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva .....	86
6.3. Sestavine plačilnega naloga in izvrševanje .....	87
6.4. Veljavnost sprememb .....	87
<b>7. Posebni primeri plačilnega naloga (57.a in 57.b člen ZP-1)</b> .....	88
7.1. Splošno .....	88
7.2. Posebni primeri plačilnega naloga po 57.a členu ZP-1 .....	90
7.3. Potreba po dopolnitvi ureditve postopka z ugovorom .....	95
7.4. Ugovor zoper plačilni nalog po 57.b členu ZP-1 ..	98
<b>8. Smiselna uporaba drugega postopka (58. člen ZP-1)</b>	100
<b>9. Prednostno obravnavanje zahtev za sodno varstvo (60. člen ZP-1)</b> .....	103
<b>10. Razlogi za vložitev zahteve za sodno varstvo (62. člen ZP-1)</b> .....	104
10.1. Pomanjkljivosti dosedanje ureditve .....	104
10.2. Nedovoljen dokaz .....	105

<b>11. Meje preizkusa odločbe prekrškovnega organa</b>	
<b>(62.a člen ZP-1)</b> .....	107
11.1. Krepitev položaja in pravic kršitelja .....	107
11.2. Uradni preizkus izpodbijane odločbe .....	108
11.2.1. Ali je odločil pristojni organ .....	109
11.2.2. Ali je bila storilcu dana možnost, da se izjavi o prekršku .....	109
11.2.3. Ali je izrek odločbe razumljiv .....	110
11.2.4. Ali se izpodbijana odločba opira na dokaz, na katerega se po določbah tega zakona ne more opirati. ....	111
11.3. Odločanje v korist drugih kršiteljev ( <i>beneficium cohaesionis</i> ). ....	113
<b>12. Odločanje prekrškovnega organa o zahtevi za sodno varstvo (63. člen ZP-1)</b> .....	115
<b>13. Odločanje sodišča o zahtevi za sodno varstvo</b>	
<b>(65. člen ZP-1)</b> .....	116
13.1. Razlogi in pomen preureditve sodnega odločanja o zahtevi. ....	116
13.2. Odprava odločbe prekrškovnega organa (drugi odstavek 65. člena ZP-1). ....	118
13.3. Odločanje brez ponovitve ali dopolnitve dokaznega postopka (prvi in tretji odstavek 65. člena ZP-1) .....	119
13.4. Ponovitev ali dopolnitev dokaznega postopka (četrti odstavek 65. člena ZP-1) .....	122
13.5. Odločanje po ponovitvi ali dopolnitvi dokaznega postopka (peti do sedmi odstavek 65. člena ZP-1)	124
13.6. Odprava kršitve pravice do izjave (osmi odstavek 65. člena ZP-1) .....	127
13.7. Odločanje po odpravi zavrženja zahteve (deveti odstavek 65. člena ZP-1). ....	127

13.8. Uporaba določb 65. člena ZP-1 za sklepe (deseti odstavek 65. člena ZP-1) . . . . .	129
13.9. Prepoved <i>reformatio in peius</i> pri zahtevi za sodno varstvo (enajsti odstavek 65. člena ZP-1). . . . .	130
13.10. Prehodno obdobje . . . . .	131
<b>14. Vročanje odločb sodišča o zahtevi za sodno varstvo (65.a člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>131</b>
<b>15. Pravica do pritožbe (66. člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>133</b>
15.1. Pritožba vlagatelja zahteve za sodno varstvo . . . . .	133
15.2. Pritožba državnega tožilca na podlagi napovedi prekrškovnega organa . . . . .	135
<b>16. Smiselna uporaba določb Zakona o kazenskem postopku – vročanje pisanj (67. člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>137</b>
<b>17. Odločanje o izločitvi (87. člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>139</b>
<b>18. Razglasitev odločitve (98. člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>140</b>
<b>19. Odločanje višjega sodišča (99., 99.a, 99.b in 163. člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>142</b>
19.1. Način odločanja višjega sodišča (99. člen ZP-1)	142
19.2. Ustna obravnava pred višjim sodiščem (99.a in 99.b člen ZP-1) . . . . .	144
19.3. Odločanje višjega sodišča o pritožbi (163. člen ZP-1) . . . . .	145
19.3.1. Zavrnitev pritožbe in potrditev sodbe (tretji odstavek 163. člena ZP-1) . . . . .	148
19.3.2. Odprava bistvenih kršitev določb postopka (četrti odstavek 163. člena ZP-1) . . . . .	148
19.3.3. Dopolnitev nepopolno in zmotno ugotovljenega dejanskega stanja (peti in šesti odstavek 163. člena ZP-1) . . . . .	151
19.3.4. Kršitev materialnih določb zakona in odločitve o sankciji (sedmi odstavek 163. člena ZP-1) . . . . .	152

19.3.5. Druge določbe in uveljavitev zakona (osmi do deseti odstavek 163. člena ZP-1) . . . . .	153
19.4. Odprava razveljavitve sodbe prve stopnje (164., 166. in 167. člen ZP-1) . . . . .	153
<b>20. Postopek z obdolžilnim predlogom – zavrženje zaradi nepristojnosti (106. člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>154</b>
<b>21. Odločanje in izdaja sodbe v skrajšanem postopku (129.a in 155. člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>154</b>
21.1. Pisni zagovor in zaslišanje obdolženca (sedmi, osmi in deveti odstavek 129.a člen ZP-1) . . . . .	155
21.2. Odločanje o ugovoru (enajsti odstavek 129.a člena ZP-1) . . . . .	156
21.3. Bistvena kršitev določb postopka v skrajšanem postopku (155. člen ZP-1) . . . . .	157
21.4. Prehodno obdobje . . . . .	158
<b>22. Nadomestitev povprečnine s sodno takso . . . . .</b>	<b>158</b>
<b>23. Druge spremembe . . . . .</b>	<b>160</b>
23.1. Redakcijska dopolnitev določbe o fikciji umika zahteve (tretji odstavek 61. člena ZP-1) . . . . .	160
<b>IV. NOVOSTI PRI IZVRŠEVANJU IN EVIDENCI</b>	
<b>ODLOČB . . . . .</b>	<b>161</b>
<b>1. Izvrševanje (202. člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>161</b>
<b>2. Izvrševanje sankcij za prekrške med državami članicami Evropske unije . . . . .</b>	<b>163</b>
2.1. Načela in pogoji izvrševanja . . . . .	163
2.2. Pristojnost, odločanje in izvrševanje . . . . .	164
2.3. Izvrševanje prekrškovnih odločb domačih organov v državah članicah EU . . . . .	165
2.4. Občevanje med pristojnimi organi . . . . .	166
<b>3. Uklonilni zapor in nadomestitev globe z delom v splošno korist (19., 202.b in 202.c člen ZP-1) . . . . .</b>	<b>166</b>

<b>4. Dajanje podatkov iz evidenc o prekrških (204.a člen ZP-1)</b> .....	171
<b>V. NOVOSTI PRI PRISTOJNOSTI IN ORGANIZACIJI SODIŠČ ZA PREKRŠKE</b> .....	173
<b>1. Spremembe in dopolnitve posebne pristojnosti sodišč (214. člen ZP-1)</b> .....	173
<b>VI. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE</b> .....	173
<b>1. Prehodne in končne določbe (45. in 46. člen ZP-1E)</b> .....	173

## **Zakon o prekrških (ZP-1)**

### **PRVI DEL**

#### **MATERIALNOPRAVNE DOLOČBE**

<b>Prvo poglavje: TEMELJNE DOLOČBE</b> .....	177
Predpisovanje prekrškov in sankcij (1. člen) .....	177
Meje sankcioniranja prekrškov (2. člen) .....	177
Predpisi o prekrških (3. člen) .....	178
Sankcije za prekršek (4. člen) .....	178
Veljavnost predpisov (5. člen) .....	179
<b>Drugo poglavje: PREKRŠEK IN ODGOVORNOST ZANJ</b> .....	180
Prekršek (6. člen) .....	180
Prekršek neznatnega pomena (6.a člen) .....	180
Domneva nedolžnosti (7. člen) .....	180
Uporaba določb kazenskega zakonika (8. člen) .....	180
Odgovornost za prekršek (9. člen) .....	180
Poskus (10. člen) .....	181
Pomagač in napeljevalec (11. člen) .....	181
Izključitev postopka o prekršku in sankcije (12. člen) ..	181

# UVODNA POJASNILA

## I. UVOD

### 1. Spreminjanje Zakona o prekrških

Od zadnje izdaje prečiščenega besedila Zakona o prekrških z uvodnimi pojasnili<sup>1</sup> sta minili manj kot dve leti, pred nami pa je že nova, ki spremlja bistveno spremenjene in dopolnjene določbe ZP-1. Čeprav gre za zelo kratek čas, se je takratna napoved, da bo iskanje novih rešitev postalo stalnica v razvoju prekrškovnega prava, že dvakrat potrdila. Državni zbor Republike Slovenije je najprej sprejel četrto novelo (ZP-1D), s katero je preuredil institut prekrška neznatnega pomena in uvedel novo vrsto odločbe v prekrškovnem postopku – poseben plačilni nalog.<sup>2</sup> V začetku leta 2008 pa je sprejel še peto novelo (ZP-1E), ki je pomembno posegla skoraj v četrtno zakonskih določb.<sup>3</sup>

Obseg in pomen sprememb in dopolnitev zahtevata, prej kot smo pričakovali, da uporabnikom hkrati z veljavnim prečiščenim besedilom v knjižni obliki zagotovimo tudi prikaz razlogov, namena in poglobitnih rešitev obeh novel z novimi uvodnimi pojasnili in stvarnim kazalom.

<sup>1</sup> *Zakon o prekrških, ZP-1, z uvodnimi pojasnili Špele Maček Guštin, GV Založba, Ljubljana, 2006, pojasnila k Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških, ZP-1C, Uradni list RS, št. 40/06.*

<sup>2</sup> *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških, ZP-1D, Uradni list RS, št. 115/06, z dne 10. 11. 2006.*

<sup>3</sup> *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških, ZP-1E, Uradni list RS, št. 17/08, z dne 19. 2. 2008, in 21/08 – popr. z dne 29. 2. 2008.*



Namen uvodnih pojasnil je olajšati uporabo veljavnega zakona. Zato so posebej poudarjene tiste spremembe in dopolnitve, ki jih je vodil predlagatelj namen drugačnega obravnavanja zadev, ter razlike v primerjavi s prejšnjo ureditvijo. Kjer tega ni, je opozorjeno, da gre le za prilagoditve zakona drugim predpisom ali za redakcijsko naravo in pomen posameznih določb.

Avtorja pojasnil sva v različnih vlogah sodelovala pri nastajanju zakona in večine njegovih sprememb in dopolnitev. To pa nikakor ne pomeni, da bi vse, kar je bilo predlagano in sprejeto, lahko podpisala s svojim imenom. Enako kot prejšnji (ZP) je bil tudi novi zakon o prekrških (ZP-1) v svoji dosednji zgodovini »vplivno področje« različnih konceptov in interesov, ki se deloma podpirajo, deloma pa si nasprotujejo in med seboj tekmujejo. Pa ne gre le za sistemska nasprotja med izvršilno, zakonodajno in sodno vejo oblasti, ki v različnih vlogah posegajo na področje prekrškov. Zato je Ustavno sodišče pogosto razsodnik na tem področju, tudi v sporih o pristojnosti in glede varstva temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Stališča in ocene o ustreznosti, pomenu in pravilni uporabi posameznih določb so deljena tudi med ministrstvi, organi v njihovi sestavi, sodišči in sodniki različnih ravni, ki jim zakonske spremembe odmerjajo dolžnosti, pooblastila, količino in zahtevnost dela. Enako velja za druge pravosodne organe, ki imajo v postopku različne vloge, za prekrškovne organe in pooblaščenec uradne osebe, ki neposredno uporabljajo predpise, učitelje prava in raziskovalce, z različnimi izkušnjami in teoretičnimi pogledi. Mnenja so večkrat deljena tudi med pripadniki drugih poklicev in združenj in vsemi posamezniki, ki v predpisovanju prekrškov prepoznavajo svoje interese po varovanju določenih vrednot, ki so lahko podvrženi pregonu zaradi storjenih kršitev ali pri tem sodelujejo v različnih vlogah.

V skladu s svojim položajem in pričakovanji vsaka od navedenih skupin ocenjuje, hvali ali graja zasnovo in prakso prekrškovnega prava. Prekrški so, kot množična in splošna oblika pravno sankcioniranega ravnanja, predmet zanimanja tudi v najširši javnosti.

Zato je razumljivo in pričakovano, da je sistemska ureditev tega področja pod stalnim pritiskom najrazličnejših, pogosto povsem nasprotujočih si predlogov za spremembe in dopolnitve, ki v našem razgibanem političnem, strokovnem in medijskem prostoru pridobivajo ali izgubljajo pomen in težo ter se občasno izmenjujejo v položaju vodilnih ali pa stranskih smeri. Težave se ob takem stanju stopnjujejo, če formalni predlagatelj nima na voljo strokovnih analiz stanja in gibanja zadev, razlogov za posamezne usmeritve, niti dolgoročnega koncepta razvoja prekrškovnega prava. Zdi se, da je prenavljanje ZP-1 doslej žal potekalo prav v takih razmerah.

Seveda so vse uveljavljene pobude za spremembe prekrškovne ureditve legitimne. Težava pa je v tem, da se udeleženci razprav največkrat ne strinjajo niti glede razlogov za pomanjkljivosti in zastoje, razen v tem, da nastajajo pri drugih in da bi jih tam morali tudi odpravljati. Tudi glede načina, kako odpraviti probleme, so velika razhajanja, pri čemer se kakovost rešitev večkrat meri in ocenjuje le s količino lastnega ali tujega delovnega vložka, ne pa s potrebo po doseganju najboljšega skupnega rezultata.

Posamezna vprašanja (v zadnjem obdobju na primer glede vročanja sodnih odločb, glede stvarne pristojnosti, načina odločanja o zahtevi za sodno varstvo in pritožbi) zato pridobivajo večji pomen, čas in prostor, kot bi bilo potrebno. Na ostrino razprave seveda vplivajo tudi realni interesi. Zakonska sprememba namreč lahko z eno potezo obremeni ali razbremeni pristojne organe za več tisoč ali celo več deset tisoč zadev na leto, posameznike pa za ustrezen delež takega števila.

Zato se iz novele v novelo obnavljajo stališča, razlogi in očitki tudi o tistih temeljnih usmeritvah, ki so na zakonski ravni vsaj načelno že oblikovane. Zdi se, da zagovornikom posameznih, drugačnih rešitev vedno znova uspe vsiliti razprave, delitve in zamere, ki niso potrebne, zato tudi njihovi izidi največkrat niso koristni za razvoj prekrškovnega prava. Čeprav z majhnimi koraki, počasi in postopno, so v teh poskusih morda še najbolj uspešna okrajna sodišča, saj se

iz novele v novelo širi obseg hitrega postopka in zmanjšuje nabor zadev v njihovi pristojnosti.<sup>4</sup> Pritožba zoper odločbe okrajnega sodišča v zadevah hitrega postopka ostaja še naprej omejena, redni sodni postopek na prvi stopnji poenostavljen, po drugi strani pa so višjemu sodišču v celoti odvzeta pooblastila za razveljavitev odločbe in vračanje zadeve v novo sojenje na prvo stopnjo. Samo po sebi to ni slabo, bilo pa bi narobe, če bi zaradi tega prihajalo do večjih težav pri delu drugih organov. Poleg kršiteljev, ki se jim pravna varnost zaradi prevelikega obsega predpisovanja in spreminjanja prekrškov objektivno zmanjšuje, so lahko na koncu krivci in žrtve takega stanja vsi organi, ki sodelujejo v postopku, največ pa izgublja učinkovitost in podoba pravne države na tem področju.

Navedene ocene v določenem delu, nikakor ne v celoti in vseh rešitvah, potrjujeta tudi četrta in peta novela ZP-1, ki sva ju opremila s pojasnili. Skušala sva objektivno predstaviti njun pomen, podlage in pričakovanja, ki so vodila predlagatelje. Enako velja za ugovore in pasti, na katere so nasprotniki opozarjali že v fazi priprave obeh zakonov o spremembah in dopolnitvah. Kolikor je za razumevanje sprememb in dopolnitev nujno, sva predstavila potek zakonodajnega postopka in njegov vpliv na končni izdelek. Nisva pa vrednotila sprejetih rešitev niti ocenjevala njihove ustreznosti, ne glede na to, na kateri strani sva stala pri oblikovanju posameznega člena.

Čas je že večkrat razveljavil tako dobre zakonodajne napovedi kot tudi slabe obete, zato bo bolje počakati na praktične rezultate. Pohvale in kritike bodo imele dovolj priložnosti in prostora v nadaljnjih razpravah. Za uporabnike zakona je v tem trenutku pomembno predvsem, da čim prej dobijo čim bolj celovito sliko razlogov za

---

<sup>4</sup> Tako se uresničuje ocena, da se je hipertrofirani sistem prekrškovnega sankcioniranja in pregona, ki so ga večinoma napajali (sedanji) prekrškovni organi, v dobršni meri prevrnil nanje, dr. Zvonko Fišer, Ustavno sodstvo in postopek o prekrških, Zbornik 2. dnevov prekrškovnega prava, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 190.

spremembe, spoznajo namen zakonodajalca in način, kako naj bi bil ta dosežen s prenovljenim ZP-1.

## **2. Razlogi za sprejem novel ZP-1D in ZP-1E**

Temeljni razlogi sprejema ter cilji obeh novel so zajeti v skupnem pregledu. To ni smiselno le zaradi enotnega pristopa, temveč tudi zaradi povezanosti sprememb, saj je novela ZP-1E pomembno dopolnila institut posebnega plačilnega naloga, ki je najpomembnejša pridobitev novele ZP-1D. Tako je v pojasnilih lahko predstavljena končna, »popravljen« *ureditvev, ki zdaj velja. Enako velja za druge spremembe iz novele ZP-1D, ki so bile dopolnjene v noveli ZP-1E.*

### **2.1. Na področju splošnega materialnega prava prekrškov**

- a) Potreba po splošnem povišanju glob za prekrške, ker veljavni okviri za predpisovanje glob ne omogočajo ustrezne preventivne funkcije te vrste sankcij niti usklajenosti njihove višine v zadevah, kjer je nujna primerjava z drugimi državami članicami Evropske unije.
- b) Posebnosti pri obravnavanju prekrškov s področja varstva konkurence, ki zahtevajo večjo učinkovitost pregona in sankcioniranja glede na razsežnosti prepovedanih posledic in težavnost odkrivanja teh kršitev.

### **2.2. Na področju postopka o prekrških**

- a) Splošna premajhna učinkovitost pri pregonu prekrškov.
- b) Premajhna kontradiktornost hitrega postopka v začetnih fazah, kar povečuje število vloženi zahtev za sodno varstvo in otežuje njihovo reševanje.
- c) Prevelika obremenitev sodišč s sodnimi zaostanki in s pripadom novih prekrškovnih zadev.

- č) Neenotna sodna praksa glede dopustnosti pravnih sredstev zoper procesne odločbe prekrškovnih organov.
- d) Neustreznost določb o vročanju ter različna praksa pri njihovem izvajanju, predvsem glede vročanja sodnih odločb v hitrem postopku.
- e) Pomanjkljiva ureditev posameznih procesnih institutov, ki so bili v prejšnjih novelah vključeni v zakon z namenom poenostavitve in pospešitve postopka.

### 2.3. Na drugih področjih

- a) Premajhna učinkovitost izvrševanja sankcij in nezadostne spodbude za prostovoljno plačilo globe.
- b) Neprimernost izvrševanja uklonilnega zapora za kršitelje, ki globe ne plačajo, ker nimajo sredstev za plačilo.
- c) Zapletenost postopka za določitev uklonilnega zapora in nadomestitve globe z nalogami v splošno korist ali korist samoupravne lokalne skupnosti.

Razlogi za sprejem, zlasti za novelo ZP-1E, niso navedeni le po oceni stanja v predlogu zakona, temveč tudi na podlagi obrazložitve nujnega oziroma skrajšanega zakonodajnega postopka in povzetka gradiva za vlado. Iz zakonskega predloga je razvidno, da je moral bil pripravljen hitro in da so se usmeritve glede obsega in področja noveliranja spreminjale. Zato je bila za posamezne določbe, ki so bile naknadno vključene v zakonski predlog, natančnejša obrazložitev izhodišč in ciljev očitno pripravljena šele hkrati z besedilom členov ali celo naknadno in je povzeta iz dodatnega zakonodajnega gradiva.

To ne pomeni, da so taki predlogi in sprejete rešitve nujno slabi, gotovo pa je, da zaradi tega ne morejo biti v celoti preučeni in domišljeni ter medsebojno usklajeni. Tako kot pri večini prejšnjih novel, je zato tudi pri zadnji nastalo preveč redakcijskih pomanjkljivosti, pa tudi vsebinskih nejasnosti in nasprotij, ki bodo zahtevala dodatno analizo, poglobljeno razčlenbo v sodnih odločbah, v posameznih

delih pa tudi nove spremembe in dopolnitve zakona, morda celo ustavnosodno presojo.

### **3. Cilji, načela in pogloblitve rešitve novel ZP-1D in ZP-1E**

Namene, katerih doseganje je zakonodajalec napovedal pri obeh novelah, in tiste, ki jih je bilo mogoče razbrati iz poteka zakonodajnega postopka, naj bi ZP-1 dosegel z naslednjimi spremembami in dopolnitvami.

#### **3.1. Na področju splošnega materialnega prava prekrškov**

- a) Ustreznejše upoštevanje sorazmernosti med statusom kršitelja in vrsto ter višino predpisane (17. člen) oziroma izrečene sankcije (23. in 26. člen).
- b) Večja učinkovitost in strožje sankcioniranje prekrškov s področja varstva konkurence (17., 42., 56.a, 60. in 214. člen).

#### **3.2. Na področju postopka o prekrških**

- a) Večja učinkovitost postopka s spremembo razmejivitve pristojnosti med hitrim in rednim sodnim postopkom (52. člen), drugačnim načinom vročanja (65.a, 67. člen) ter ukrepi za pospešitev sojenja (98. člen).
- b) Večja formalna zakonitost postopka z uvedbo obveznega preizkusa v korist kršitelja, ki ni vložil zahteve za sodno varstvo, preureditvijo odločanja sodišča o zahtevi (65. člen) in uvedbo pritožbe državnega tožilca po napovedi prekrškovnega organa (66. člen).
- c) Večja hitrost postopka z uvedbo posebnih primerov plačilnega naloga (57.a in 57.b člen), dosledna uvedba dokončnega odločanja »na eni poti skozi instance« s sankcioniranjem neudeležbe kršitelja (65., 99., 99.a, 99.b, 129.a člen) in preprečevanjem zlorab v postopku (87. člen).

- č) Izboljšanje procesnega položaja kršitelja z jasnejšimi določbami glede pravnega pouka kršitelju, glede vsebine prekrškovnih odločb ter ureditve pravnih sredstev (55., 56., 57., 62., 62.a in 65. člen).
- d) Nadomestitev povprečnine s sodno takso (143., 144., 146., 147., 206. člen).

### **3.3. Na drugih področjih**

- a) Razširitev možnosti plačila polovične globe na vse zadeve iz hitrega postopka (56.a člen).
- b) Večja učinkovitost, sorazmernost in doslednost pri izvrševanju prekrškovnih sankcij (19., 20., 56.a, 202., 202.b in 202.c člen).
- c) Odprava pomanjkljivosti, nedoslednosti in neusklajenosti dosežanje ureditve znotraj ZP-1 in z drugimi zakoni (5., 44., 46., 55.a, 58., 61., 63., 65., 106. in 155. člen).

### **3.4. Ocena usklajenosti sprejetih rešitev z zakonodajnim namenom**

Že iz tega pregleda zastavljenih ciljev, ki povzema le bistvo sprememb, lahko jasno razberemo, da se občutni posegi v postopek izključujejo z zakonodajno nujo pri sprejemanju, delno pa tudi vsebinsko, sami med seboj. Nekatere ugotovitve in v predlogih zakonov opredeljeni nameni si namreč že v zasnovi nasprotujejo. To velja predvsem pri zaželeni večji kontradiktornosti na eni strani in učinkovitosti ter hitrosti postopka na drugi strani, pri pospešitvi postopkov s pravnimi sredstvi ob hkratni širitvi podlage in obsega preizkusa izpodbijanih odločb, pri želji za poenotenje in poenostavitev ureditve, ko se sočasno uvajajo nove oblike odločb in pravnih poti za njihovo izpodbijanje.

Dodatna težava utegne nastati tudi tam, kjer naj bi šel razvoj ureditve v enako smer, pa se pri zakonski izvedbi pojavljajo razlike in odstopanja, ki jih je težko razumeti in razložiti. Tako noveli za podobne procesne razmere določata različne posledice, na primer pri načinu seznanitve kršitelja s prekrškovnim očitkom, pri izostanku kršitelja, ki vloži pravno sredstvo, pri posebnih ureditvah, ki kršitelje na določenih področjih postavljajo v različne položaje z vidika varstva njihovih pravic.

Skoraj zanesljivo bodo iz teh in tudi drugih razlogov posamezne določbe povzročale težave v praksi prekrškovnih organov in sodišč, seveda pa tudi težave fizičnim in pravnim osebam, na katere so naslovljene. Pričakovati je mogoče tudi nadaljnje zahteve za varstvo zakonitosti na Vrhovno sodišče RS, ko bo treba preverjati pravilnost razumevanja spremenjenih določb. Enako velja za ustavnosodne preizkuse, tudi in predvsem na abstraktni ravni, morda zelo hitro, če se bodo zanje večkrat odločala sodišča, ki jim ZP-1 v novem besedilu nalaga sojenje brez razveljavljanja izpodbijanih odločb. Seveda še naprej velja tudi napoved novih zakonskih posegov, tudi zaradi težav, ki jih bo povzročila neustreznost posameznih delov obeh zadnjih novel ali neskladnost z Ustavo RS.

Vse navedeno pa v ničemer ne zmanjšuje vrednosti prispevkov vseh, ki so z najboljšimi nameni sodelovali pri pripravi novele. Kritika mora veljati predvsem politični naglici, ki je narekovala hitrost postopka, zaradi česar je kljub dobrim namenom predlagatelja in prekrškovne stroke spet zmanjkalo časa za dodatno posvetovanje, za temeljito analizo in za skrbnejše prenavljanje tako pomembnega predpisa, kot je Zakon o prekrških.

## II. NOVOSTI V MATERIALNOPRAVNIH DOLOČBAH

Spremembe in dopolnitve so povzete in pojasnjene po posameznih institutih prekrškovnega prava. Razvrščene so po zaporedju zakonskih členov, z njihovim naslovom in številko po ZP-1, obsež-



nejše so vsebinsko razdeljene s podnaslovi, tiste, ki so medsebojno in po namenu sprememb povezane, pa so pojasnjene skupaj v istem poglavju. Veljavna ureditev, ki ostaja enaka, je povzeta le kadar in kolikor je potrebno za pravilno razumevanje obsega, narave in namena sprememb, ki jih prinašata noveli ZP-1D in ZP-1E.

## **1. Prekršek neznatnega pomena (6.a člen ZP-1)**

Vse do sprejema oziroma uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (ZP-1D)<sup>5</sup> je bil pojem prekrška neznatnega pomena v ZP-1 urejen v okviru osmega poglavja z naslovom Postopek za prekrške prekrškovnega organa (Hitri postopek), natančneje v 54. členu ZP-1. Do tedaj že enkrat vsebinsko spremenjen<sup>6</sup> se je institut neznatnega prekrška navezoval predvsem na ureditev izrekanja opozorila namesto izreka sankcije (53. člen ZP-1). Oba instituta skupaj sta torej omogočala posebno obravnavo prekrška, kadar so bili izpolnjeni določeni pogoji, predvsem glede objektivne nevarnosti dejanja, ki je prekršek. Glede opozorila ZP-1 že v 4. členu (sedmi odstavek) določa, da se ga sme izreči namesto uvedbe postopka pod pogoji in na način, določen z ZP-1. Tako 53. člen ZP-1 določa, da lahko pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa namesto izreka sankcije kršitelja opozori, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. Ker je s tem opozorilo pridržano le prekrškovnim organom in ga sodišča ne morejo izreči, je takšna umestitev instituta prekrška neznatnega pomena vplivala tudi na njegovo uporabo. Uporabljal se je le v hitrem postopku, čeprav bi glede na njegove elemente ta institut lahko uporabljala tudi

<sup>5</sup> *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (ZP-1D), Uradni list RS, št. 115/06.*

<sup>6</sup> *Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (ZP-1C), Uradni list RS, št. 51/06, je bil 53. člen ZP-1 spremenjen tako, da je opozorilo možno tudi v pisni obliki in tudi za prekršek, za katerega je poleg globe predpisana tudi stranska sankcija.*

sodišča (zlasti glede na določbo prvega odstavka 106. člena ZP-1, po katerem sodišče po prejemu obdolžilnega predloga oceni, ali so izpolnjeni pogoji za postopek), in tudi kljub temu, da že po naravi stvari opozorilo namesto izreka sankcije ni nujno edina možna odločitev pri obravnavanju konkretnega primera. Tako je na primer možna tudi odločitev prekrškovnega organa, da ne bo izdal odločbe oziroma vložil obdolžilnega predloga pri pristojnem sodišču, če gre za prekršek neznatnega pomena, posebne okoliščine, nizka stopnja odgovornosti ali storilčeve osebne okoliščine pa kažejo, da postopek ne bi bil smotrni (tretja alineja četrtega odstavka 51. člena ZP-1).

Po svojem pomenu je institut prekrška neznatnega pomena institut z materialnopravnimi elementi; da ima tudi procesnopravne posledice po načelu oportunitete pregona, pa izhaja predvsem iz drugih določb zakona. Prvotna umeščenost tega instituta v poglavje o hitrem postopku ni bila najbolj primerna,<sup>7</sup> saj je glede na namen institut prekrška neznatnega pomena mogoče uporabiti tudi za prekrške, o katerih se odloča v rednem sodnem postopku. Tudi v teh primerih, ki so praviloma hujše narave, je namreč mogoče, da so podane okoliščine, ki vplivajo na težo prekrška, še posebej, če ni nastala oziroma ne bo nastala škodljiva posledica, in tudi okoliščine, ki so na strani storilca (nizka stopnja storilčeve odgovornosti, posebne okoliščine, storilčeve osebne okoliščine, kar kaže na to, da postopek ne bi bil smotrni).

Zato je bil ta institut z novelo ZP-1D na novo umeščen, in sicer kot novi 6.a člen ZP-1. Posledično je bil dopolnjen tudi četrti odstavek 106. člena ZP-1, ki določa, kdaj ni pogojev za začetek rednega sodnega postopka. Kriterij je enak kot v tretji alineji četrtega odstavka 51. člena ZP-1, ki določa, kdaj prekrškovni organ lahko odloči, da ne bo izdal odločbe o prekršku oziroma ne bo vložil obdolžilnega predloga. Ustrezno je bil dopolnjen tudi 136. člen ZP-1, ki ureja

<sup>7</sup> O tem več v: dr. Katja Filipčič, *Bagatelni prekrški*, Zbornik 2. dnevov prekrškovnega prava, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 26.