



EVA 2023-2030-0025

ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O PREKRŠKIH

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJETJE PREDLOGA ZAKONA

1.1 Ocena stanja

Zakon o prekrških (ZP-1), s katerim je bila izvedena reforma prekrškovne zakonodaje, je bil sprejet leta 2003, uporabljati pa se je začel 1. januarja 2005. V osemnajstih letih od začetka uporabe je bil ZP-1 noveliran desetkrat, nazadnje z novelo ZP-1J v letu 2016, ki je začela veljati 7. novembra 2016. Od zadnje novele ZP-1J je področje prekrškovnega prava v Republiki Sloveniji po oceni predlagatelja stabilno, kar omogoča tako (nemoten) razvoj sodne prakse na področju prekrškov kot tudi prakse prekrškovnih organov.

1.2. Razlogi za sprejem predloga zakona

Predlog zakona se v zakonodajni postopek vlaga iz razloga uresničitve treh odločb Ustavnega Sodišča Republike Slovenije, in sicer odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-479/18 z dne 24. 10. 2019, odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-304/20 z dne 17. 12. 2020 in odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-89/15 z dne 20. 11. 2017.

Razlogi za sprejem predloga zakona so vsebinsko naslednji:

- 1. Določitev roka za novo odločitev, če je bila prekrškovna odločba razveljavljena z izrednim pravnim sredstvom** – gre za uskladitev z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-479/18 z dne 24. 10. 2019 zaradi odprave pravne praznine, če je pravnomočna odločba o prekršku razveljavljena v postopku z izrednim pravnim sredstvom.
- 2. Ureditev pravice do pritožbe zoper sodbo v postopku odločanja o zahtevi za sodno varstvo** – gre za uskladitev z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-304/20 z dne 17. 12. 2020, s katero je bil deloma razveljavljen drugi odstavek 66. člena ZP-1.
- 3. Določitev dodatnega roka za pritožbo zoper sklep o pridržanju** – določitev predmetnega roka za pritožbo zoper sklep o pridržanju (108. in 110. člen ZP-1) je potrebna zaradi uskladitve z odločbo Ustavnega Sodišča Republike Slovenije št. U-I-89/15 z dne 20. 11. 2017, v kateri je Ustavno sodišče Republike Slovenije odločilo, da je neustavna ureditev možnosti pritožbe zoper sklep o policijskem pridržanju (po odločbi Ustavnega sodišča

Republike Slovenije sicer za pridržanje v skladu z zakonom, ki ureja pravila cestnega prometa), ki jo je mogoče vložiti le, dokler traja pridržanje.

- 4. Dopolnitev kroga vlagateljev zahteve za varstvo zakonitosti v primerih, ko je prekrškovno zadevo presoјalo Evropsko sodišče za človekove pravice – zaradi zamejenosti veljavne ureditve zahteve za varstvo zakonitosti na področju prekrškovnega prava se (v omejenem obsegu) določa možnost, da lahko zahtevo za varstvo zakonitosti vložita tudi storilec prekrška ali zagovornik.**

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji

Predlog zakona zasleduje naslednje cilje:

1. Zagotoviti pravno predvidljivost v zvezi z zastaranjem pregona v prekrškovnem pravu.
2. Uravnotežiti pravico do pravnega sredstva (25. člen Ustave Republike Slovenije) in učinkovitost odločanja v hitrem prekrškovnem postopku.
3. Povečati pravno varnost pridržanih oseb.
4. V primerih, ko je o prekrškovni zadevi odločalo Evropsko sodišče za človekove pravice, omogočiti način izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, prijateljske poravnave ali enostranske izjave države na podlagi Evropske konvencije o človekovih pravicah.

2.2. Načela

Predlagane zakonske spremembe in dopolnitve ostajajo znotraj veljavne zasnove sistemske ureditve prekrškovnega prava v Republiki Sloveniji. Pri tem so upoštevana vsa uveljavljena zakonska načela, ki so vodila zakonodajalca pri pripravi in sprejemanju ZP-1, zlasti pa naslednja ustavna in kazenskopravna načela:

- načelo jasnosti predpisov (*lex certa*) kot del načela pravne države (2. člen Ustave Republike Slovenije);
- načelo enakega varstva pravic (22. člen Ustave);
- pravica do pravnega sredstva (25. člen Ustave)
- načelo zakonitosti v kazenskem (kaznovalnem) pravu (28. člen Ustave Republike Slovenije);
- načelo ekonomičnosti oziroma učinkovitosti hitrega prekrškovnega postopka.

2.3. Poglavitne rešitve

Ob upoštevanju zgoraj navedenih ciljev predlog zakona vsebuje naslednje bistvene rešitve:

1. zaradi uskladitve ZP-1 z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-479/18 z dne 24. 10. 2019 je predlagana določitev dve letnega roka za novo odločanje, če je bila prekrškovna odločba razveljavljena z izrednim pravnim sredstvom ali ustavno pritožbo;
2. zaradi uskladitve ZP-1 z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-304/20 z dne 17. 12. 2020 je predlagana ureditev pravice do pritožbe zoper sodbo v postopku odločanja o zahtevi za sodno varstvo na enak način kot je določen v odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-304/20 z dne 17. 12. 2020;
3. zaradi uskladitve ZP-1 z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-89/15 z dne 20. 11. 2017 je predlagana določitev roka za pritožbo v primeru pridržanja ali privedbe osebe, zalotene pri prekršku, še dva dni po prenehanju pridržanja.
4. zaradi zagotovitve izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice se določa, da zahtevo za varstvo zakonitosti (poleg vrhovnega državnega tožilca) lahko vložita tudi storilec prekrška in njegov zagovornik.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNOFINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za državni proračun ali druga javnofinančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

/

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

REPUBLIKA HRVAŠKA

V Republiki Hrvaški prekrškovno pravo sistemsko ureja Prekršajni zakon¹ (v nadaljevanju: PZ).

Zastaranje pregona: Zastaranje pregona v prekrškovnem pravu Republike Hrvaške urejata 13. in 13. a člen PZ. Splošni zastaralni rok je štiri leta, razen, če gre za prekrške o katerih lahko pristojni organ odloči s plačilnim nalogom; v tem primeru zakon določa triletni zastaralni rok (prvi in drugi odstavek 13. člena PZ).

Tek zastaralnih rokov določa 13.a člen PZ, ki določa (le), da zastaranje (prekrškovnega) pregona začne teči z dnem storitve prekrška. PZ tako nasprotju z ZP-1 ne pozna relativnih in absolutnih rokov za zastaranje pregona, pač pa določa le absolutna zastaralna roka za zastaranje pregona. V nasprotju z ZP-1 PZ ne določa niti pretrganja, niti zadržanja teka zastaralnega roka.

Postopek s pravnimi sredstvi: ena od temeljnih človekovih pravic, ki jo zagotavlja tudi prvi odstavek 18. člena Ustave Republike Hrvaške,² je pravica do pritožbe zoper posamične pravne akte, izdane v postopku na prvi stopnji, pred sodiščem ali drugim pooblaščenim organom, ki se lahko z zakonom omeji le v izjemnih primerih, če je zagotovljeno drugo pravno varstvo (drugi odstavek 18. člena Ustave Republike Hrvaške).

V splošni določbi prvega odstavka 191. člena PZ je določeno, da lahko pooblašcene osebe zoper sodbo sodišča prve stopnje vložijo pritožbo v osmih dneh od dneva vročitve prepisa sodbe, če ta zakon ne določa drugače.

Razlogi za izpodbijanje sodbe sodišča prve stopnje:

1. zaradi bistvene kršitve določb postopka;
2. zaradi kršitve materialnih določb;
3. zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja,
4. zaradi odločitve o sankcijah, o odvzemu premoženjske koristi, o odvzem stvari, o stroški postopka in o premoženjskopravnem zahtevku.

Drugostopenjsko sodišče lahko na seji senata pritožbo zavrže kot nepravočasno ali nedopustno ali pritožbo zavrne kot neutemeljeno in potrdi prvostopenjsko sodbo ali razveljavi prvostopenjsko sodbo in zadevo predloži v ponovno odločanje sodišču prve stopnje ali pa prvostopenjsko sodbo razveljavi in samo odloči s sodbo. Zoper odločbe Višjega prekrškovnega sodišča Republike Hrvaške kot drugostopenjskega sodišča ni dovoljena pritožba, ker pravni red o prekrških ne pozna pravice do pritožbe zoper drugostopenjsko sodbo.

ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA

V Zvezni republiki Nemčiji je temelj za sistem prekrškov Zakon o prekrških (*Ordnungswidrigkeit Gesetz*),³ v nadaljevanju: OwiG) iz leta 1968, katerega glavna značilnost je, da iskanje ustreznih dejstev in določitev sankcije za prekršek z odločbo o globni kazni najprej poverja pristojnemu

¹ Narodne novine, št: 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17 in 118/18

² Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014

³ 19.2.1987 (BGBl. I S. 602) do 13.5.2015 (BGBl. I S. 706).

upravnemu organu. Na tako odločbo ima zainteresirani možnost pritožbe na sodišče prve stopnje. Postopek lahko v nekaterih primerih tudi na prvi stopnji teče na sodišču (prekršek v povezavi s kaznivim dejanjem).

Zastaranje pregona: predmetni institut urejajo 31. do 33. člen OwiG, pri čemer zakon določa relativne roke za zastaranje (prvi odstavek 31. Člena OwiG) in absolutni zastaralni rok pa poteče ko mine dvakrat toliko časa kot OwiG določa za posamezni kategorijo prekrškov. Mirovanje postopka določa 32. člen OwiG, prekinitvev zastaranja pregona pa določa 33. člen OwiG.

Postopek s pravnimi sredstvi: oseba lahko zoper odločbo o globni kazni v dveh tednih po vročitvi vloži pritožbo v pisni obliki ali ustno na zapisnik pri upravnem organu, ki je odločbo o globni kazni izdal. Pritožba je lahko omejena na določene točke pritožbe.) Pri pritožbi zoper odločbo o globni kazni odloča prvostopenjsko sodišče, v katerega okraju ima upravni organ svoj sedež. Sodnik pri prvostopenjskem sodišču odloča sam.

REPUBLIKA AVSTRIJA

V Avstriji ne obstaja zakon, ki bi urejal vse upravne prekrške, temveč vsebujejo prekrške različni upravni zakoni. Področje »prekrškov« (*administrative sanctions*) v pravnem redu Republike Avstrije ureja Upravni kazenski zakon (Verwaltungsstrafgesetz 1991; v nadaljevanju: VStG).

Zastaranje pregona: 31. člen VStG določa, da je pregon osebe nedopusten, če se pregon ni začel v roku enega leta od dneva storitve prekrška. Sicer je določen splošni zastaralni rok treh let, pri čemer VStG določa primere kdaj zastaralni rok ne teče (npr. v času postopka pred upravnim sodiščem, pred ustavnim sodiščem ali pred Sodiščem Evropske unije).

Postopek s pravnimi sredstvi: v upravnokazenskem postopku izrečejo kaznovalne ukrepe posebni upravni organi na prvi instanci. Njihove organe zavezujejo navodila. Proti odločbam je možna pritožba. Pritožbeni organi, razen za davčne prekrške, so neodvisni upravni senati (»Unabhängige Verwaltungssenaten«, UVS), ki v smislu Evropske konvencije o človekovih pravicah uživajo položaj sodišča (*tribunals*). To so upravni organi s statusom, ki je podoben sodiščem. Člane senata imenujejo deželne vlade za najmanj šest let. Pri izpolnjevanju svojih nalog jih ne zavezujejo navodila. Odločajo posamično ali z izključitvijo javnosti. Proti neodvisnim upravnim senatom se je mogoče pritožiti na Višje upravno sodišče ali na Vrhovno upravno sodišče.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMELO SPREJETJE ZAKONA

6.1. Presoja administrativnih posledic

Predlog zakona ne bo imel administrativnih posledic.

6.2. Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki:

Predlog zakona ne bo imel posledic za okolje.

6.3. Presoja posledic za gospodarstvo:

Predlog zakon ne bo imel posledic za gospodarstvo.

6.4. Presoja posledic za socialno področje:

Predlog zakona ne bo imel posledic za socialno področje.

6.5. Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja:

Predlog zakona ne bo imel posledic za dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6. Presoja posledic za druga področja:

Predlog zakona ne bo imel posledic za druga področja.

6.7. Izvajanje sprejetega predpisa:

Ciljne skupine se bodo s sprejetim zakonom seznanile preko objave v Uradnem listu, širša javnost pa bo z zakonom seznanjena prek medijev in svetovnega spleta.

Ministrstvo za pravosodje bo spremljalo izvajanje sprejetega zakona prek odzivov izvajalcev zakona in udeležencev postopkov ter s spremljanjem sodnih statističnih podatkov.

6.8. Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona:

/

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA:

Predlog zakona je bil dne 28. 8. 2023 posredovan v strokovno usklajevanje na Vrhovno sodišče Republike Slovenije, Sodni svet, Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, Državnotožilski svet, Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, Upravo Republike Slovenije za probacijo, Upravo Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, Policijo, Inšpekcijski svet, Finančno upravo Republike Slovenije, Generalni finančni urad, Združenje občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Združenje mestnih občin Slovenije, Združenje občinskih redarjev Slovenije, Pravno fakulteto v Ljubljani, Pravno fakulteto v Mariboru in Pravno fakulteto v Novi Gorici.

Mnenje brez pripomb so podali: Varuh človekovih pravic, Uprava Republike Slovenije za probacijo, Sodni svet.

Pripombe k predlogu zakona so podali: Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, Finančna uprava Republike Slovenije, Združenje mestnih občin Slovenije, Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Vrhovno sodišče Republike Slovenije, Okrajno sodišče v Celju, Okrajno sodišče v Kočevju in Višje sodišče v Mariboru.

Pripombe navedenih organov so se nanašale izključno na 1. in 2. člen predloga zakona, in sicer na vsebino, ki je bila zaradi prejetih pripomb v drugem krogu usklajevanja umaknjena iz besedila predloga zakona. Predlog zakona zaradi nasprotovanja sodstva in Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence ne določa več podaljšanja zastaralnih rokov za pregon prekrškov, prav tako pa zaradi pomislekov sodstva in Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije ne določa več možnosti okrajnih sodišč, da bi ta po vzoru 63. člena ZP-1 morebitne napake po vloženi pritožbi zoper sodbo o zahtevi za sodno varstvo lahko odpravila sama. Zaradi pomislekov Višjega sodišča v Mariboru glede predlagane ureditve pritožbe zoper sodbo o zahtevi

za sodno varstvo, pa ureditev le-te ostaja povsem enaka ureditvi, ki jo je do odprave ugotovljene protiuustavnosti določilo Ustavno sodišče Republike Slovenije v odločbi št. U-I-304/20 z dne 17. 12. 2020.

Ostale pripombe so bile redakcijske narave in so bile v celoti upoštevane.

Na portalu eDemokracija je bil predlog zakona objavljen dne 13. 11. 2023 in dne 22. 12. 2023.

8. PODATEK O ZUNANJEM STROKOVNJAKU OZIROMA PRAVNI OSEBI, KI JE SODELOVALA PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA, IN ZNESKU PLAČILA ZA TA NAMEN:

Pri pripravi predloga zakona niso sodelovali zunanji strokovnjaki ali pravne osebe, ki bi za svoje sodelovanje prejeli plačilo.

9. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

- dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica za pravosodje
- dr. Igor Šoltes, državni sekretar
- mag. Valerija Jelen Kosi, državna sekretarka
- mag. Nina Koželj, generalna direktorica Direktorata za kaznovalno pravo in človekove pravice, Ministrstvo za pravosodje
- Peter Pavlin, vodja Sektorja za kaznovalno pravo in človekove pravice, Ministrstvo za pravosodje
- Igor Kovačič, sekretar v Sektorju za kaznovalno pravo in človekove pravice, Ministrstvo za pravosodje
- Anja Blažič, sekretarka v Sektorju za kaznovalno pravo in človekove pravice, Ministrstvo za pravosodje

II. BESEDILO ČLENOV

ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O PREKRŠKIH

1. člen

V Zakonu o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US) se v 42. členu doda novi osmi odstavek, ki se glasi:

»(8) Če je pravnomočna odločba o prekršku v postopku z izrednim pravnim sredstvom ali z ustavno pritožbo razveljavljena, je rok, v katerem mora biti postopek novega odločanja pravnomočno končan, dve leti od razveljavitve.«.

2. člen

V 66. členu se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(2) Zoper druge odločbe sodišča prve stopnje lahko osebe iz prvega odstavka 59. člena tega zakona vložijo pritožbo iz razlogov po 1., 2. in 4. točki 154. člena tega zakona, razen glede stroškov postopka.«.

3. člen

V 108. členu se v drugem odstavku za piko na koncu tretjega stavka besedilo »Dokler traja pridržanje, ima obdolženec pravico do pritožbe zoper sklep, ki pa ne zadrži odvzema prostosti. O pritožbi mora sodišče odločiti v 48 urah od prejema spisa« nadomesti z besedilom »Obdolženec lahko vloži pritožbo zoper sklep o odreditvi pridržanja v času trajanja pridržanja in še dva dneva po tem, ko je pridržanje odpravljeno. Pritožba, ki je vložena v času trajanja pridržanja, ne zadrži izvršitve odvzema prostosti, sodišče pa mora v tem primeru o pritožbi odločiti v 48 urah od prejema spisa«.

4. člen

V 110. členu se v tretjem odstavku za piko na koncu tretjega stavka besedilo »Dokler traja pridržanje, ima obdolženec pravico do pritožbe zoper sklep, ki pa ne zadrži odvzema prostosti. O pritožbi mora sodišče odločiti v 48 urah od prejema spisa« nadomesti z besedilom »Obdolženec lahko vloži pritožbo zoper sklep o odreditvi pridržanja v času trajanja pridržanja in še dva dneva po tem, ko je pridržanje odpravljeno. Pritožba, ki je vložena v času trajanja pridržanja, ne zadrži izvršitve odvzema prostosti, sodišče pa mora v tem primeru o pritožbi odločiti v 48 urah od prejema spisa«.

5. člen

V 169. členu se doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»(3) Ne glede na prejšnji odstavek, lahko zahtevo za varstvo zakonitosti v treh mesecih od dokončnosti sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice vložita tudi storilec prekrška in zagovornik, če je s sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice ugotovljena kršitev človekove pravice ali temeljne svoboščine iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin oziroma njenih protokolov (Konvencija), ki se nanaša na pravnomočno odločbo o prekršku. Zahteva za varstvo zakonitosti se lahko vloži tudi, če je bila kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ugotovljena v primeru prijateljske poravnave ali enostranske izjave države na podlagi Konvencije.«.

Dosedanji tretji odstavek postane četrti odstavek.

KONČNA DOLOČBA

Začetek veljavnosti

6. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITVE ČLENOV

K 1. členu

S predlaganim novim osmim odstavkom 42. člena Zakona o prekrških (v nadaljevanju: ZP-1) se v zakonu odpravlja pravna praznina v primerih, če je pravnomočna odločba o prekršku razveljavljena v postopku z izrednim pravnim sredstvom, torej v postopku z zahtevo za sodno varstvo (169. člen ZP-1) oziroma v postopku odprave ali spremembe odločbe na predlog prekrškovnega organa (171.a člen ZP-1). Navedeno pravno praznino je odpravilo Ustavno sodišče Republike Slovenije v odločbi št. U-I-479/18 z dne 24. 10. 2019, v kateri je ugotovilo da je bil Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13 in 32/16) v neskladju z Ustavo, ker ni določal roka, v katerem bi moral biti postopek nove »razsoje« pravnomočno končan.

Predlagana ureditev v novem osmem odstavku 42. člena ZP-1 je analogna ureditvi iz drugega odstavka 91. člena Kazenskega zakonika⁴ (v nadaljevanju: KZ-1), ki sledi odločitvi iz 3. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, v kateri je predmetno sodišče navedlo, da mora do uveljavitve drugačne zakonske ureditve biti postopek nove razsoje v zadevah prekrškov pravnomočno končan najkasneje v dveh letih po razveljavitvi pravnomočne sodbe. Glede na stališče sodne prakse, da s pravnomočnostjo (prekrškovne odločbe) zastaranje preneha teči, zato ne more znova »oživeti«,⁵ predlagani novi osmi odstavek 42. člena ZP-1 določa, da je rok, v katerem mora biti postopek novega odločanja pravnomočno končan, dve leti od razveljavitve pravnomočne odločbe o prekršku,⁶ če je pravnomočna odločba o prekršku v postopku z izrednim pravnim sredstvom razveljavljena, zaradi uskladitve s kazenskim pravom pa je dodana tudi procesna situacija, če je pravnomočna sodba razveljavljena z ustavno pritožbo.

Predlagatelj ob tem pojasnjuje, da je izraz »nove razsoje« nadomeščen z ustrežnejšim izrazom »novo odločanje«, saj v prekrškovnem postopku na prvi stopnji odločajo v hitrem prekrškovnem postopku prekrškovni organi, v rednem sodnem postopku pa o prekrških odločajo (sodijo) sodišča.

K 2. členu

S predlagano določbo se ZP-1 usklajuje z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-304/20 z dne 17. 12. 2020, s katero je Ustavno sodišče Republike Slovenije ugotovilo, da je drugi odstavek 66. člena ZP-1 v neskladju z Ustavo (1. točka izreka določbe št. U-I-304/20). Do odprave ugotovljene protiustavnosti je Ustavno sodišče Republike Slovenije v 3. točki izreka odločbe št. U-I-304/20 določilo prehodno ureditev, in sicer, da se v prehodnem obdobju ne uporablja besedilo iz drugega odstavka 66. člena ZP-1, ki se glasi: »če je bila izrečena višja globa od najnižje predpisane za prekršek ali če je bila izrečena globa, ki je predpisana v večkratniku ali v odstotku (četrti in peti odstavek 17. člena), ali če sta bila izrečena odvzem predmetov ali odvzem premoženjske koristi v vrednosti, ki presega 400 eurov«.

Ustavno sodišče Republike Slovenije zakonodajalca ni omejilo pri ureditvi pritožbe zoper sodbo o zahtevi za sodno varstvo (40. točka obrazložitve). Pri določanju načina izvršitve odločbe Ustavno sodišče Republike Slovenije pritožbenih razlogov ni razširilo (še) z razlogom zmotne in nepopolne

⁴ Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, 105/22 – ZZNŠPP in 16/23

⁵ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-25/07 z dne 11. 9. 2008, kjer je Ustavno sodišče Republike Slovenije odločilo, da je zakonska ureditev, ki ne določa roka, v katerem bi moral biti postopek nove razsoje (v kazenskem postopku) pravnomočno končan, v neskladju z Ustavo Republike Slovenije.

⁶ Dikcija predlagane določbe odstopa od dikcije drugega odstavka 91. člena KZ-1, ki določa, da je v novem sojenju zastaralni rok pet let od razveljavitve pravnomočne sodbe.

ugotovitve dejanskega stanja (tretja alineja 154. člena ZP-1), oziroma pritožbe ni omejilo glede na višino izrečene globe ali vrednost predmetov oziroma odvzete premoženjske koristi. Predlagatelj ocenjuje, da je zaradi zagotavljanja stabilne normativne ureditve pritožbe zoper odločitev o zahtevi za sodno varstvo (načelo normativne predvidljivosti kot del načela pravne države – 2. člen Ustave Republike Slovenije; v nadaljevanju: Ustava) primerna ureditev pritožbe zoper odločitev o zahtevi za sodno varstvo, in sicer na enak način kot je določen v odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-304/20 (3. točka izreka). Na ta način se v hitrem prekrškovnem postopku zagotavlja ustavno načelo sorazmernosti (2. člen v zvezi s tretjim odstavkom 15. člena Ustave) med pravico do pravnega sredstva (25. člen Ustave) in učinkovitostjo oziroma ekonomičnostjo hitrega prekrškovnega postopka z vidika zagotavljanja pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, ki predstavlja pomemben vidik pravice do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave).

Glede na navedeno novi drugi odstavek 66. člena določa, da lahko osebe iz prvega odstavka 59. člena tega zakona, torej osebe, ki lahko vložijo zahtevo za sodno varstvo zoper odločbo prekrškovnega organa, vložijo pritožbo iz razlogov po 1., 2. in 4. točki 154. člena tega zakona, razen glede stroškov postopka.

K 3. in 4. členu

V zvezi s predlaganim 3. in 4. členom zakona se ZP-1 usklajuje z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-89/15 z dne 20. 11. 2017. Tako v zvezi z institutom pridržanja (108. člen ZP-1) kot tudi v zvezi z institutom privedbe osebe, zalotene pri prekršku (110. člen ZP-1), se v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije podaljšuje rok za vložitev pritožbe zoper sklep o odreditvi pridržanj. Pritožbo bo po predlagani ureditvi mogoče vložiti še dva dneva po tem, ko je pridržanje odpravljeno, in torej ne le v času trajanja pridržanja.

Glede na veljavno ureditev je zaradi spremembe roka določen tudi rok v katerem mora sodišče o pritožbi odločiti, pri čemer predlagana ureditev razlikuje med dvema situacijama – če je pritožba vložena v času trajanja pridržanja, bo sodišče (kot doslej) moralo o pritožbi odločiti v 48 urah od prejema spisa. Če pa bo pritožba zoper sklep o pridržanju vložena po tem, ko bo pridržanje odpravljeno, pa zakon ne predvideva posebnega (kratkega) roka v katerem bi sodišče moralo odločiti.

Predlagani določbi se v delu, ki se nanaša na t. i. »*Miranda rights*«, ne spreminjata.

K 5. členu

Drugi odstavek 169. člena ZP-1 določa, da lahko zahtevo za varstvo zakonitosti vložijo državni tožilec po uradni dolžnosti ali na pobudo osebe, ki ima pravico do pravnega sredstva po tem zakonu. Veljavna ureditev zahteve za varstvo zakonitosti, ki je v prekrškovnem postopku z vidika predlagateljev bolj omejena kot zahteva za varstvo zakonitosti v kazenskem postopku, se je izkazala za preveč zamejeno v primerih, ko je Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) ugotovilo kršitev človekovih pravic v zvezi s prekrškovnim postopkom.

Države članice imajo v skladu s 46. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah (Konvencija) obveznost izvršiti sodbo ESČP. Ta obveznost se nanaša na odpravo posledic kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz Konvencije za pritožnika (*restitutio in integrum*), vključno z ustavitvijo kršitve, plačilom pravičnega zadoščenja in morebitne škode ter na sprejem splošnih ukrepov, ki bodo preprečili prihodnje istovrstne kršitve.

Izvrševanje sodb ESČP nadzira Odbor ministrov Sveta Evrope, ki nadzor zaključi s sprejemom končne resolucije, ko država sprejme ustrezne individualne in splošne ukrepe za izvršitev sodbe.

Kršitev konvencijskih pravic ESČP ugotovi s sodbo, ki postane dokončna po treh mesecih od sprejema, če ni vložena zahteva za obravnavo na veliki senat ESČP. Obveznost odprave posledic kršitve EKČP pa je vzpostavljena ne le na podlagi sodbe ESČP, ampak tudi v primeru sklenitve prijateljske poravnave ali enostranske izjave države pogodbenice.⁷

Čeprav obveznost ureditve obnove postopka ne izhaja iz določb Konvencije, je Odbor ministrov Sveta Evrope sprejel Priporočilo št. R (2000) 2 o ponovni preučitvi ali ponovnem odprtju (obnovi) nekaterih primerov na domači ravni po sodbah Evropskega sodišča za človekove pravice.⁸ Države članice spodbuja, naj zagotovijo:

»da obstajajo ustrezne možnosti za ponovno preučitev zadeve, vključno s ponovnim odprtjem postopka (obnovo), v primerih, ko sodišče ugotovi kršitev Konvencije, zlasti kadar:

i. oškodovanec še naprej utrpi zelo resne negativne posledice zaradi izida sporne nacionalne odločbe, ki jih pravično zadovoljstvo ne odpravi ustrezno in jih je mogoče popraviti le s ponovnim preizkusom ali ponovnim odprtjem, in

ii. sodba Sodišča vodi do sklepa, da:

- a. je izpodbijana domača odločba vsebinsko v nasprotju s Konvencijo, ali
- b. Ugotovljena kršitev temelji na postopkovnih napakah ali tako resnih pomanjkljivostih, da obstaja resen dvom o izidu spornega domačega postopka.«

ESČP sicer meni, da samo ni pristojno za odreditev obnove postopka, a je v številnih primerih, v katerih je bila ugotovljena ena ali več kršitev vidika pravice do poštenega sojenja, še vedno navedlo, da bi bilo to »načeloma« najprimernejše pravno sredstvo. To je storilo tudi, kadar so bile postopkovne pomanjkljivosti podlaga za ugotovitev kršitev drugih pravic na podlagi EKČP. ESČP je poudarilo tudi:

»kot je navedeno v Priporočilu Odbora ministrov št. R (2000)2, praksa Odbora ministrov pri nadzoru nad izvrševanjem sodb Sodišča kaže, da se je v izjemnih okoliščinah ponovna preučitev zadeve ali ponovna uvedba postopka izkazala za najučinkovitejše, če ne edino sredstvo za *vrnitev v prejšnje* stanje, to pomeni, da se oškodovancu v največji možni meri zagotovi vrnitev v položaj, v katerem je bil pred kršitvijo Konvencije. Med zadevami, v katerih sodišče ugotovi kršitev, bo v skladu z obrazložitvenim memorandumom k priporočilu zlasti pomembna ponovna preučitev ali ponovno odprtje na področju kazenskega prava.«⁹

Kot izhaja iz tematskega pregleda Sveta Evrope glede obnove postopka¹⁰ bi moral imeti pritožnik pravico zahtevati ponovno odprtje kazenskega sodnega postopka. Odbor ministrov lahko le izjemoma sprejme sistem, v katerem ima to pravico ne pritožnik, ampak javni organ, kot je tožilec.

V nekaterih primerih je torej mogoče ugotovljeno kršitev, zlasti v povezavi s kršitvijo pravice do poštenega sojenja po 6. členu EKČP, odpraviti le v ponovljenem sodnem postopku.

ESČP je v zadevah proti Sloveniji že ugotovilo nekatere procesne kršitve v prekrškovnih postopkih, ki so se nanašali na (ne)izvedbo ustne obravnave, npr. v *skupini Flisar proti Sloveniji* (pritožba št. 3127/09, sodba iz leta 2011), ali (ne)izvedbo zaslišanja v *zadevi Letonje proti Sloveniji* (pritožba št. 10397/20, sodba iz leta 2023).

⁷ https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Unilateral_declarations_ENG

⁸ Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgements of the European Court of Human Rights

⁹ *Moreira Ferreira proti Portugalski* (št. 2) [GC], št. 19867/12, 11. julij 2017, točki 48 in 49.

¹⁰ Ponovna uvedba domačih sodnih postopkov po sodbah Evropskega sodišča, str. 4., dostopno na: <https://rm.coe.int/tfs-reopening-en/1680a8a486>.

V Republiki Sloveniji možnost »obnove postopka« po sodbi ESČP določajo 420. do 428. člen Zakona o kazenskem postopku¹¹ (v nadaljevanju: ZKP), ki urejajo institut zahteve za varstvo zakonitosti. V prekrškovnem postopku pa ima po veljavni ureditvi možnosti vložitev zahteve za varstvo zakonitosti le vrhovni državni tožilec (drugi odstavek 169. člena ZP-1), ne pa tudi storilec prekrška oziroma vlagatelj pritožbe na ESČP (pritožnik) v primeru ugotovljene kršitve konvencijskih pravic.

V nekaterih primerih je za vzpostavitev prejšnjega stanja ustrezno sredstvo ravno »obnova postopka« in možnost pritožnika, da v primeru kazenskega ali prekrškovnega postopka sam vloži zahtevo za varstvo zakonitosti, saj prekrškovno pravno v Republiki Sloveniji ne pozna instituta obnove postopka. Zato je po mnenju predlagatelja ustrezno, da ima možnost vložitev zahteve za varstvo zakonitosti v prekrškovnih zadevah (poleg vrhovnega državnega tožilca) tudi storilec prekrška sam (oziroma njegov zagovornik), vendar le v primerih, ko je ESČP ugotovilo kršitev v povezavi s konkretnim prekrškovnim postopkom.

Glede na zgoraj navedene razloge predlagani novi tretji odstavek 169. člena ZP-1 v primerih, ko kršitev človekovih pravic ugotovi Evropsko sodišče za človekove pravice, kot vlagatelja zahteve za varstvo zakonitosti določa tudi storilca prekrška in zagovornika. Konvencija pa omogoča tudi sklepanje prijateljske poravnave ali enostranske izjave države. V takem primeru je kršitev sicer podana, do sodbe ESČP pa ne pride, saj se zadeva v tem primeru črta s seznama odprtih pritožb. Tudi v takšnih primerih pa je lahko »obnova postopka« v smislu zahteve za varstvo zakonitosti ustrezen način za odpravo kršitve na področju prekrškovnega prava, zato je zahtevo za varstvo zakonitosti mogoče vložiti tudi v teh primerih.

Predlagani novi tretji odstavek 169. člena ZP-1 vrhovnega državnega tožilca ne omejuje, da tudi sam vloži zahtevo za varstvo zakonitosti zoper odločbo o prekršku, v zvezi s katero je o kršitvi človekovih pravic odločalo ESČP.

Zaradi dodanega novega tretjega odstavka se dosednji tretji odstavek ustrezno preštevilči.

K 6. členu

Predlagani člen določa običajni *vacatio legis*. Predvideno je, da bo predlagani zakon začel veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

¹¹ Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 96/22 – odl. US, 2/23 – odl. US in 89/23 – odl. US

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US)

Zastaranje pregona

42. člen

(1) Postopek o prekršku ni dopusten, če pretečeta dve leti od dneva, ko je bil prekršek storjen.

(2) Ne glede na prejšnji odstavek postopek za prekršek, za katerega je predpisana globa v skladu s četrtem odstavkom 17. člena tega zakona, ni dopusten, če pretečejo tri leta od dneva, ko je bil prekršek storjen.

(3) Ne glede na prvi odstavek tega člena postopek za prekršek, za katerega je predpisana globa v skladu s petim ali šestim odstavkom 17. člena tega zakona, ni dopusten, če preteče pet let od dneva, ko je bil prekršek storjen.

(4) Ne glede na prvi odstavek tega člena postopka za prekršek zoper varnost cestnega prometa, ki je bil ugotovljen s tehničnimi sredstvi, ni dopustno začeti, če od dneva storitve prekrška preteče več kot 30 dni.

(5) Zastaranje ne teče v času, ko se po zakonu postopek o prekršku ne sme začeti ali nadaljevati.

(6) Zastaranje pretrga vsako dejanje organa, pristojnega za postopek, ki meri na pregon storilca prekrška, vključno z dejanjem, opravljenim za potrebe vložitve obdolžilnega predloga. Po vsakem pretrganju začne teči zastaranje znova, vendar pa postopek o prekršku v nobenem primeru ni več mogoč, ko poteče dvakrat toliko časa, kolikor ga zahteva zakon za zastaranje postopka o prekršku.

(7) Zastaranje se pretrga tudi, če stori storilec v času, ko teče zastaralni rok, enako hud ali hujši istovrstni prekršek.

Pravica do pritožbe

66. člen

(poseg odločbe US o načinu izvrševanja tega člena)

(1) Zoper sklep sodišča, s katerim je bila zahteva za sodno varstvo zavržena, je dovoljena pritožba iz vseh razlogov po 154. členu tega zakona.

(2) Zoper druge odločbe sodišča prve stopnje lahko osebe iz prvega odstavka 59. člena tega zakona vložijo pritožbo iz razlogov po 1., 2. in 4. točki 154. člena tega zakona, razen glede stroškov postopka, če je bila izrečena višja globa od najnižje predpisane za prekršek ali če je bila

izrečena globa, ki je predpisana v večkratniku ali v odstotku (četrti in peti odstavek 17. člena) ali če sta bila izrečena odvzem predmetov ali odvzem premoženjske koristi v vrednosti, ki presega 400 eurov.

(3) Prekrškovni organ, ki je izdal odločbo v hitrem postopku, lahko iz pritožbenih razlogov po 1., 2. in 4. točki 154. člena tega zakona, razen glede stroškov postopka, vloži pritožbo zoper odločbo sodišča v naslednjih primerih:

- če je sodišče odpravilo odločbo prekrškovnega organa;
- če je sodišče spremenilo odločbo prekrškovnega organa in ustavilo postopek o prekršku.

(4) Prekrškovni organ vloži pritožbo skupaj s spisom pri sodišču, ki je odločilo o zahtevi za sodno varstvo. Sodišče po preizkusu pravočasnosti in dovoljenosti pritožbe pošlje izvod pritožbe storilcu, ki sme nato v osmih dneh po prejemu podati sodišču odgovor na pritožbo. Pritožbo in odgovor z vsemi spisi predloži sodišče višjemu sodišču.

(5) V postopku s pritožbo iz prejšnjega odstavka in morebitnem novem sojenju, se odločitev ne sme spremeniti v škodo kršitelja v primerjavi z odločbo o prekršku, zoper katero je bila vložena zahteva za sodno varstvo, o kateri je odločalo sodišče prve stopnje.

(6) Pritožba se obravnava po določbah pritožbenega postopka v rednem sodnem postopku.

(7) Osebe iz drugega odstavka tega člena vložijo pritožbo pri prekrškovnem organu, ki je izdal odločbo, zoper katero je bila vložena zahteva za sodno varstvo. Prekrškovni organ pritožbo pošlje skupaj s spisom sodišču, ki je odločilo o zahtevi za sodno varstvo.

(8) Prepozno ali nedovoljeno pritožbo zavrže sodišče, ki je odločilo o zahtevi za sodno varstvo, s sklepom, ki ga vroči tudi vlagateljem iz drugega in četrtega odstavka tega člena.

Pridržanje

108. člen

(1) Če je podan utemeljen sum, da je obdolženec storil prekršek, sme sodnik do izdaje sodbe o prekršku, odrediti njegovo pridržanje, če ni mogoče ugotoviti njegove istovetnosti ali če nima prebivališča v Republiki Sloveniji, upravičen pa je sum, da bo zbežal ali če bi se z odhodom zaradi prebivanja v tujini lahko izognil odgovornosti za hujši prekršek.

(2) Obdolženec, ki je pridržan, mora biti v materinem jeziku ali jeziku, ki ga razume, takoj obveščen o razlogih za pridržanje. Takoj mora biti tudi poučen, da ni dolžan ničesar izjaviti, da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika, ki si ga lahko svobodno izbere, in o tem, da je pristojni organ na njegovo zahtevo dolžan o pridržanju obvestiti njegove najbližje oziroma delodajalca, če je tuj državljan pa na njegovo zahtevo tudi konzulat njegove države. Obdolžencu mora biti takoj, najkasneje pa v treh urah vročen pisni sklep o odreditvi pridržanja z navedbo razlogov za odvzem prostosti s pravnim poukom. Dokler traja pridržanje, ima obdolženec pravico do pritožbe zoper sklep, ki pa ne zadrži odvzema prostosti. O pritožbi mora sodišče odločiti v 48 urah od prejema spisa.

(3) Če obdolženec ni bil poučen po prejšnjem odstavku tega člena ali ta pouk ni zapisan, sodišče ne sme opreti svoje odločbe na njegovo izpovedbo, dano v času, ko mu je bila vzeta prostost.

(4) Pridržanje sme trajati največ 24 ur od tiste ure, ko je bil obdolženec pridržan. V tem času ga je treba zaslišati in izdati sodbo o prekršku ali pa ga izpustiti.

(5) Za pridržanje obdolženca se smiselno uporabljajo določila zakona, ki ureja kazenski postopek o izvrševanju pripora, če s tem zakonom ni drugače določeno.

Privedba osebe, zalotene pri prekršku

110. člen

(1) Policisti smejo tudi brez odredbe sodnika, privedi tistega, ki so ga zalotili pri prekršku. To smejo storiti, če ni mogoče ugotoviti storilčeve istovetnosti, ali če ta nima prebivališča, ali če bi se z odhodom zaradi prebivanja v tujini lahko izognil odgovornosti za prekršek, ali če so okoliščine, ki opravičujejo oceno, da bo storilec nadaljeval s prekrškom, ali da ga bo ponovil, ali če obstaja upravičena bojazen, da bo storilec skrnil, uničil ali odvrigel dokaz o prekršku. Storilca prekrška je treba v takem primeru privedi brez odlašanja k pristojnemu sodišču.

(2) Če je v primeru iz prejšnjega odstavka storilec zaloten pri prekršku v času, ko sodišče ne dela, in če so okoliščine, ki kažejo na nevarnost, da bo pobegnil ali da bo nadaljeval s prekrškom ali prekršek ponovil, ali če obstaja upravičena bojazen, da bo skrnil, uničil ali odvrigel dokaz o prekršku, ga sme policist pridržati; pridržanje traja, dokler ni mogoče storilca privedi k pristojnemu sodišču, vendar pa najdalj 12 ur.

(3) Obdolženec, ki je pridržan, mora biti v materinem jeziku ali jeziku, ki ga razume, takoj obveščen o razlogih za pridržanje. Takoj mora biti tudi poučen, da ni dolžan ničesar izjaviti, da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika, ki si ga lahko svobodno izbere, in o tem, da je pristojni organ na njegovo zahtevo dolžan o pridržanju obvestiti njegove najbližje. Če traja pridržanje več kot tri ure, mora biti obdolženec s pisnim sklepom obveščen o razlogih za odvzem prostosti. Dokler traja pridržanje, ima obdolženec pravico do pritožbe zoper sklep, ki pa ne zadrži odvzema prostosti. O pritožbi mora sodišče odločiti v 48 urah od prejema spisa.

(4) Če obdolženec ni bil poučen po prejšnjem odstavku tega člena ali ta pouk ni zapisan, sodišče ne sme opreti svoje odločbe na njegovo izpovedbo, dano v času, ko mu je bila vzeta prostost.

(5) Pooblastila, ki jih imajo po tem in prejšnjem členu policisti, imajo v primerih, ko je prekršek storila vojaška oseba v vojaškem objektu ali njegovem okolišu ali na območju vojaškega tabora ali na območju, kjer potekajo vojaške vaje, v vojaškem kopenskem vozilu, v vojaški ladji ali v vojaškem zračnem plovilu, pooblašene osebe obveščevalno varnostne službe ministrstva, pristojnega za obrambo, in vojaške policije.

Zahteva za varstvo zakonitosti

169. člen

(1) Zahteva za varstvo zakonitosti se lahko vloži zoper vsako odločbo, izdano na drugi stopnji, oziroma vsako pravnomočno odločbo, če je kršen ta zakon ali predpis, ki določa prekršek.

(2) Zahtevo za varstvo zakonitosti lahko vloži državni tožilec po uradni dolžnosti ali na pobudo osebe, ki ima pravico do pravnega sredstva po tem zakonu.

(3) Pri odločanju o vložitvi zahteve za varstvo zakonitosti državni tožilec upošteva zlasti naravo in težo domnevne kršitve, pomen zadeve in posledice odločitve za pobudnika in druge

udeležence v postopku ter potrebo po zagotavljanju pravne varnosti, enotne uporabe prava ali pomen za razvoj prava preko sodne prakse.

V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM POSTOPKU

Vlada Republike Slovenije predlaga, da se predlog zakona obravnava in sprejme po skrajšanem postopku v skladu s četrto alinejo prvega odstavka 142. člena Poslovnika državnega zbora, saj gre za spremembe in dopolnitve Zakona o prekrških v zvezi s tremi odločbami Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Vsebinske rešitve v predlogu zakona ne odstopajo od ureditve, ki jo je v svojih odločbah določilo Ustavno sodišče Republike Slovenije.

VI. PRILOGE

/