

*Др Александар Мартиновић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

У СУСРЕТ ПОЧЕТКУ ПРИМЕНЕ НОВОГ ЗАКОНА О ПРЕКРШАЈИМА¹

Сажетак: Ујравно и прекршајно право представљају две различите гране правног система. Ујравно право је једна од фундаменталних дисциплина јавног права, док је прекршајно право много ближе кривичном праву и праву привредних предузећа, иако да у ширем смислу представља вид казненог права. Ујравно-правни теоретичари се по уобичајеној академској традицији баве и основним прекршајним појмовима, углавном због тога што су се у прошлости прекршаји сматрали изв. полицајским деликтима. Закон о прекршајима од 2013. године усваја прекршајни поступак као класичан судски поступак, при чему су органи управе у појединости престали да буду надлежни за његово вођење и изрицање прекршајних санкција.

Кључне речи: ујравно право, прекршајно право, Закон о прекршајима од 2005. године, Закон о прекршајима од 2013. године

Увод

Народна скупштина Републике Србије у јулу 2013. године донела је нови Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65 од 25. јула 2013), који је ступио на снагу 2. августа 2013. године а чија примена почиње 1. марта 2014. године.² У односу на још увек у правној пракси актуелни

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“, који финансира Правни факултет у Новом Саду из сопствених извора.

² У последњих неколико година често се дешава да Народна скупштина прописује да један закон ступа на снагу у року који је одређен Уставом Републике Србије (члан 196. став 4) – осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ – а да по-

Закон о прекршајима од 2005. године, нови Закон о прекршајима доноси одређене новине. Најважнија новина састоји се у томе што прекршајни поступак дефинитивно постаје класичан судски поступак, попут кривичног и парничног поступка, који воде прекршајни судови. Ипак, остала је једна карика која на изванстан начин још увек везује управно право са материјом прекршаја. Наиме, ради се о томе да је „новим“ Законом о прекршајима предвиђено да првостепени прекршајни поступак за прекршаје из области јавних набавки води Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Какава је правна природа ове институције? Према члану 138. став 1. Закона о јавним набавкама³, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки представља „самосталан и независан орган Републике Србије који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки.“ Иако, дакле, није формално дефинисана као орган управе, анализом процесних правила која се примењују у поступку заштите права у поступцима јавних набавки може се закључити да Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки има доста сличности са „класичним“ органима управе, будући да су та процесна правила у много чему компатибилна са правилима општег управног поступка. Такође, може се узети да одлуке које доноси Комисија представљају неку врсту управних аката, будући да се против тих одлука може „покренути управни спор у року од 30 дана од дана пријема одлуке“, при чему покретање „управног спора не одлаже извршење одлуке Републичке комисије.“⁴

Историјски развој прекршаја и прекршајног права

Међу правним теоретичарима не постоји јединствен став о томе шта су прекршаји и шта је њихова суштина. Спорно је да ли су прекршаји најлакша врста кривичних дела, „управно-казнена дела“ или су тзв. „полицијско неправо“. Суштина спора је у томе да ли је разлика између кривичних дела и прекршаја само квантитативна или је квалитативна.

Прекршаји су доста слични са кривичним делима и привредним преступима. Све су то противправна кажњива чињења или нечињења за која њихови учиниоци одговарају и према којима се изричу казнене санкције у

чиње да се примењује касније. У том временском интервалу, од ступања на снагу „новог“ закона до почетка његове примене, по среди је једна необична и са теоријско-правног аспекта спорна ситуација: „стари“ закон се примењује иако је изгубио правну снагу, док се „нови“ закон не примењује, упркос томе што је стекао правну снагу. Такав је случај и са новим Законом о прекршајима: „стари“ Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 116/2008 и 111/2009) престао је да важи 2. августа 2013. године, али се примењује до 1. марта 2014. године.

³ „Службени гласник РС“, бр. 124/2012.

⁴ Закон о јавним набавкама, члан 159.

законом прописаном поступку. Но, између ових деликата постоје и бројне разлике. Од кривичних дела прекршаји се разликују по друштвеној опасности која представља једно од обележја кривичног дела, а сем тога то је и правни основ за кажњавање, док је она код прекршаја само законодавни мотив за инкриминацију. Уз то, субјекти кривичног дела су, по правилу, физичка лица, док субјекти прекршаја могу бити и правна лица. Од привредних престапа прекршаји се разликују углавном по тежини последице, као и по томе што су привредни престапи деликти само из области привредног и финансијског пословања, док се прекршаји јављају у готово свим областима друштвеног живота. Од кривичних дела и привредних престапа прекршаји се разликују и по другим елементима: у погледу одговорности за ове деликте, система и врста казnenих санкција, функције гоњења, функције кажњавања и др.

Као деликти, прекршаји су се јавили још у римском праву. За чување јавног реда и поретка, против самовоље, сметања поседа и других сличних радњи, магистрати су издавали интердикте – налоге да се нешто учини или пропусти. У почетку интердикти су издавани за један одређен случај, а касније постају општа правна правила. Интердиктни поступак, који је био много бржи и лишен низа формалности у односу на кривични и грађански поступак, покретан је по тужби оштећеног или било ког другог лица, а новчана казна је по правилу изрицана у корист тужиоца.

У средњем веку право на кажњавање имао је феудални господар, док су у слободним градовима доношене наредбе које су имале карактер правног прописа за одржавање јавног реда и мира, за чију повреду су биле предвиђене и казне. Са стварањем апсолутистичке државе право кажњавања прелази на полицију. Казне су биле изрицане на основу обичајног права, али је полиција могла ове казне да поштрава или ублажава по свом нахођењу. Већ у то време кажњива дела се групишу у три категорије: а) најтежа кривична дела; б) кривична дела средње тежине; в) тзв. деликти опште или месне полиције, односно оно што се данас уобичајено назива прекршајима.

После Француске револуције приступа се кодификацији казног права, укључујући и прекршаје. Француски Кривични законик од 1810. године поделио је сва кажњива дела према запрећеној казни у три групе: а) злочине; б) преступе; в) прекршаје. За дела из сваке групе судили су посебни судови, а за прекршаје и полицијски органи. Овај закон постао је пример многим европским казnenим законима који су касније донети, посебно аустријском Кривичном законнику од 1852. године и немачком Кривичном законнику од 1871. године. У суштини, иста идеја присутна је и у италијанском Кривичном законнику од 1913. године, само што се у њему кривична

дела групишу у две категорије. То је тзв. бипартиција, коју су прихватиле и многе друге државе: Холандија, скандинавске земље, као и поједине америчке савезне државе (нпр. Луизијана).

Упоредо са оваквим развојем казног права, у XIX веку јавио се велики број правних теоретичара који су се залагали за то да се из кривичног права издвоје прекршаји као посебна врста деликата и да о њима решавају органи управе. То се правдало квалитативном разликом која, по овом гледишту, постоји између кривичних дела и прекршаја, као и уском повезаношћу прекршаја са управним правом, пошто су, наводно, прекршаји пре свега повезани са радом државне управе. Заступници овог научно-теоријског правца истицали су да је од суштинске важности разграничење прекршајне, односно управно-казнене материје од кривично-правне. Ово гледиште су заступали поједини аустријски и немачки теоретичари и оно је у пуној мери дошло до изражаја у аустријском Закону о прекршајима у надлежности органа управе од 1925. године.

У Кнежевини (од 1882. године Краљевини) Србији прекршаји су били предмет кривичног права. Тројна деоба кривичних дела (на злочине, преступе и иступе, тј. прекршаје) практично је остала на снази све до завршетка Другог светског рата. Тек је Кривични законик ФНРЈ од 1947. године одбацио тројну деобу кривичних дела и усвојио је јединствени појам кривичног дела. Истовремено, кодификована је и материја прекршаја доношењем Основног закона о прекршајима. Најзад, 1953. године из прекршаја су се – у посебну категорију деликата – издвојили привредни преступи.⁵ И данас су у Републици Србији прекршаји потпуно одвојени како од кривичних дела тако и од привредних преступа и регулисани посебним прописима.

Однос управног и прекршајног права

За разлику од управног права које се, у ужем смислу, дефинише „као скуп правних норми које се односе на организовање, вршење и контролу вршења управне функције“, а у ширем смислу као целина свих правних норми „које се односе на организацију, делатност и контролу рада управе“⁶, прекршајно право – као грана правног система - „одређује који се поступци или понашања сматрају прекршајима, која се лица сматрају учиниоцима прекршаја (физичка лица, правна лица, одговорна лица у правном лицу, предузетници), регулише опште услове за постојање прекршаја и прекршајну одговорност учинилаца прекршаја, одређује врсте санкција за прекршаје и опште услове за њихово изрицање као и санкције за поједине

⁵ Правна енциклопедија II, Београд, 1989, стр. 1273-1274.

⁶ Д. Милков: Управно право I – уводна и организациона питања, Нови Сад, 1997, стр. 28-29.

прекршаје, регулише остала питања која се односе на одговорност за прекршаје и изрицање прекршајних санкција, одређује надлежност органа за прекршаје и правила прекршајног поступка као и правила о извршењу прекршајних санкција.⁷

О томе какав је однос управног и прекршајног права у српској правној књижевности постоје бројна гледишта, која су, по правилу, детерминисана како традиционалним и историјским схватањима о појму и пореклу прекршаја тако и конкретним, позитивно-правним управним и прекршајним нормама. Тако, проф. др Драган Милков истиче да се прекршајно право „често сматра саставним делом управног права, иако то, у материјалном смислу, не би могло бити. Материјално посматрано, прекршаји су, најједноставније речено, дела мање друштвене опасности од кривичних дела. Стога се у прекршајном праву на исти начин примењују многи институти из кривичног права, као што су виност, умишљај, нехат итд. Нема сумње да прекршајно право представља вид казног права и да је неупоредиво ближе кривичном, него управном праву. Међутим, прекршајно-правне норме се још увек у многим земљама сматрају саставним делом управног права. Разлог за такво схватање се налази у чињеници да су прекршаји настали као полицијски деликти (деликити за које је полиција изрицала санкције), па пошто је полиција орган управе, онда се по том – органском – критеријуму и ово сматрало саставним делом управног права. Шта више, у неким земљама су норме о прекршајном поступку саставни део закона о управном поступку (то је још увек случај у Аустрији). Но, у сваком случају је прекршајно право у материјалном смислу потпуно блиско кривичном, а различито од управног права.“⁸ Као основни критеријум за разликовање прекршаја од других деликата (кривичних дела и привредних преступа), Д. Милков користи то да ли је за конкретно противправно дело прописана прекршајна санкција. „Да ли су у питању прекршаји или нека друга противправна дела, потпуно сигурно ћемо моћи рећи на основу санкција које су предвиђене: она противправна дела за које су предвиђене прекршајне санкције јесу, и ниједна друга прекршаји.“⁹

Сличан став о односу управног и прекршајног права заступа и проф. др Ратко Марковић. По његовом мишљењу, веза између управно-правних и прекршајних норми чисто је „органског карактера“ и могућа је само у правним системима у „којима је решавање о прекршајима један од послова органа управе“. „Проучавање прекршаја у управном праву је последица

⁷ Ђ. Ђорђевић: Прекршајно право – с основама привреднопреступног права, Београд, 2004, стр. 2.

⁸ Д. Милков: Управно право I – уводна и организациона питања, Нови Сад, 2013, стр. 40.

⁹ Д. Милков: „О правној природи и појму прекршаја“, *Право – теорија и пракса*, бр. 10-11, Београд, 1986, стр. 49.

Органи надлежни за вођење прекршајног поступка по Закону о прекршајима од 2005. године и Закону о прекршајима од 2013. године

Кључна разлика између „старог“ и „новог“ Закона о прекршајима тиче се органа који су надлежни за вођење прекршајног поступка. Према Закону о прекршајима од 2005. године, који се примењује до 1. марта 2014. године, прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови (који су почели са радом 1. јануара 2010. године), уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе. Наиме, кад је за прекршај прописана само новчана казна, према Закону о прекршајима од 2005. године, законом се може прописати да прекршајни поступак за поједине прекршаје у првом степену воде органи управе, при чему у прекршајном поступку који се води пред органом управе о довођењу, задржавању, јемству, задржавању путне исправе, претресању и другим питањима за која према актуелном Закону о прекршајима може бити искључиво надлежан суд, одлучивање о овим питањима орган управе обавезно уступа надлежном прекршајном суду.

С друге стране, Закон о прекршајима од 2013. године установљава правило да првостепени прекршајни поступак воде искључиво прекршајни судови, осим ако се ради о прекршајима из области јавних набавки, када првостепени прекршајни поступак води Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, при чему другостепени прекршајни суд одлучује по жалбама како на одлуке првостепених прекршајних судова тако и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Према Закону о прекршајима од 2013. године, другостепени прекршајни суд одлучује и о сукобу и преношењу месне надлежности судова и врши друге послове одређене законом (прегледа и прати рад судова, прибавља од судова податке и извештаје потребне за праћење прекршајне праксе, примену закона и других прописа, праћење и проучавање друштвених односа и појава и податке о другим питањима од интереса за остваривање њихове функције).

У првостепеном прекршајном поступку суди и одлучује судија појединац, док другостепени прекршајни суд суди и одлучује у већу састављеном од троје судија. За вођење првостепеног прекршајног поступка месно је надлежан суд на чијем подручју је прекршај учињен или покушан. Суд који је месно надлежан за вођење прекршајног поступка против правног лица надлежан је и за вођење прекршајног поступка против одговорног лица у правном лицу. Ако је прекршај учињен на домаћем броду или домаћем ваздухоплову, за вођење прекршајног поступка у првом степену месно је надлежан суд на чијем се подручју налази домаћа лука или ваздухо-

пловно пристаниште у коме се завршава путовање учиниоца прекршаја, а ако је учинилац прекршаја члан посаде, надлежан је суд на чијем се подручју налази матична лука брода, односно матично пристаниште ваздухоплова. У случају да је прекршај извршен или покушан на подручју више прекршајних судова, надлежан је онај суд који је први започео поступак, а ако поступак још није започет, суд коме је пре поднет захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако је непознато место извршења прекршаја, месно је надлежан суд на чијем подручју окривљени има пребивалиште или боравиште, односно седиште окривљеног правног лица уколико се важност прописа којим је прекршај одређен простира и на подручју на коме се налази његово пребивалиште или боравиште, односно седиште окривљеног правног лица. Ако нису познати ни место извршења прекршаја ни пребивалиште или боравиште окривљеног, надлежан је суд на чијем се подручју окривљени пронађе, односно ухвати или се сам пријави. У случају да је исто лице окривљено за више прекршаја, па су за вођење прекршајног поступка надлежна два или више судова, надлежан је онај суд који је по захтеву овлашћеног органа први започео поступак, а ако поступак још није започет надлежан је суд коме је прво поднесен захтев за покретање прекршајног поступка.

Кад је надлежни суд из правних или стварних разлога спречен да поступа у одређеном предмету, дужан је да о томе обавести другостепени прекршајни суд који ће решењем одредити други стварно надлежан суд, при чему против овог решења није дозвољена жалба. Суд је дужан да по службеној дужности пази да ли решавање предмета спада у судску надлежност и на своју стварну и месну надлежност и чим примети да није надлежан, решењем се оглашава ненадлежним и без одлагања предмет доставља надлежном суду или другом надлежном органу. Ако суд коме је предмет достављен као надлежном суду сматра да је надлежан суд који му је предмет доставио, покренуће поступак за решавање сукоба надлежности пред другостепеним прекршајним судом. Док се не реши сукоб надлежности, сваки од судова је дужан да предузима оне процесне радње за које постоји опасност од одлагања.¹³

Систем прекршајних санкција по Закону о прекршајима од 2013. године

Прекршајне санкције су правним прописима утврђене мере које се предузимају према учиниоцима прекршаја. Њима се учиниоцима прекршаја одузимају или ограничавају нека њихова права, односно упозоравају се

¹³ Закон о прекршајима од 2013. године, чл. 100-111.

да до тога може да дође, али само у оној мери која одговара природи одређене санкције и која је нужна ради остваривања сврхе која применом те санкције треба да се оствари. Прекршајне санкције се прописују, изричу и примењују у циљу да грађани и правна лица поштују правни систем и да нико убудуће не чини прекршај. Да би се прекршајне санкције могле применити према учиниоцу прекршаја, неопходно је да су, у складу са принципом законитости у прописивању прекршаја и прекршајних санкција (члан 3. Закона о прекршајима), биле прописане у тренутку извршења прекршаја. Прекршајне санкције, према Закону о прекршајима од 2013. године, изричу надлежни прекршајни судови у прекршајном поступку. За разлику од Закона о прекршајима од 2005. године, који је прописивао четири врсте прекршајних санкција (казне, опомене, заштитне мере и васпитне мере), Закон о прекршајима од 2013. године уводи и пету врсту прекршајних санкција: казнене поене. Осим тога, нови Закон доноси промене и када је реч о самим казнама као прекршајним санкцијама.

Казне су према Закону о прекршајима од 2013. године најтежа врста прекршајних санкција. За прекршаје се могу изрећи следеће врсте казни: казна затвора, новчана казна и рад у јавном интересу. За један прекршај се може прописати и казна затвора и новчана казна и обе се могу изрећи заједно. Казна затвора може се прописати само законом, док се новчана казна и рад у јавном интересу могу прописати и уредбом, односно одлуком скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града и скупштине града Београда. Казна затвора се може изрећи само као главна казна, док се новчана казна и рад у јавном интересу могу изрећи и као главна и као споредна казна. Ако су новчана казна и казна затвора алтернативно прописане, казна затвора се изриче само за прекршај којим су биле проузроковане теже последице или за прекршаје који указују на већи степен кривице учиниоца. Казна затвора не може се изрећи трудној жени, после навршена три месеца трудноће, ни мајци док дете не наврши једну годину живота, а ако је дете мртво рођено или ако је умрло после порођаја док не прође шест месеци од дана порођаја. Рад у јавном интересу је неплаћени друштвено користан рад који се не обавља под принудом и којим се не вређа људско достојанство и не остварује профит. Рад у јавном интересу не може трајати краће од 20 часова нити дуже од 360 часова. Приликом изрицања рада у јавном интересу, суд ће имати у виду врсту извршеног прекршаја, узраст, физичку и радну способност, психичка својства, образовање, склоности и друге посебне околности које се односе на личност учиниоца. Ако кажњено лице не обави део или све часове изречене казне рада у јавном интересу, суд ће ову казну заменити казном затвора тако што ће за сваких започетих осам часова рада у јавном интересу одре-

дити један дан затвора. Новчана казна се законом или уредбом може прописати у следећим распонима: а) од 5 000 до 150 000 динара за физичко лице или одговорно лице; б) од 50 000 до 2 000 000 динара за правно лице; в) од 10 000 до 500 000 динара за предузетника. Новчана казна која се прописује одлуком скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града и скупштине града Београда не може бити виша од половине новчане казне која се може прописати законом или уредбом. Изузетно, новчана казна се може прописати у фиксном износу за физичко лице и одговорно лице од 1 000 до 10 000 динара, за предузетника од 5 000 до 50 000 динара, а за правно лице од 10 000 до 100 000 динара. Рок плаћања новчане казне одређује се пресудом, односно прекршајним налогом, с тим што не може бити дужи од 15 дана од дана правноснажности пресуде, а уколико је изјављена жалба од дана достављања другостепене пресуде, односно осам дана од дана уручења прекршајног налога. У оправданим случајевима, суд може решењем дозволити да се новчана казна исплати у ратама, при чему рок плаћања не може бити дужи од шест месеци, под условом да су плаћени трошкови прекршајног поступка. У случају да кажњено лице коме је дозвољено да новчану казну исплаћује у ратама не врши уредно уплате, суд може решењем опозвати своју одлуку о плаћању у ратама. Ако кажњено физичко лице, предузетник или одговорно лице у правном лицу не плати новчану казну, суд је може заменити казном затвора тако што се за сваких започетих 1 000 динара одређује један дан затвора, с тим што казна затвора не може трајати краће од једног дана ни дуже од шездесет дана. Уколико сматра да је то оправдано, с обзиром на тежину прекршаја, висину неплаћене новчане казне и имовинске могућности осуђеног, суд може, уместо казне затвора, одредити да се неплаћена новчана казна замени радом у јавном интересу, при чему осам сати рада замењује један дан затвора, односно 1 000 динара новчане казне, а рад не може трајати дуже од 360 часова. Део неплаћене новчане казне који није могао бити замењен казном затвора или радом у јавном интересу наплаћује се принудним путем. Замена неплаћене новчане казне казном затвора не може се одредити за новчане казне изречене према малолетницима и правним лицима. Неплаћена новчана казна изречена према малолетнику принудно ће се наплатити на имовини малолетника, његовог родитеља или стараоца. Прекршајне казне се одмеравају у границама које су за тај прекршај прописане, при чему се узимају у обзир све околности које утичу на то да казна буде већа или мања, а нарочито: тежина и последице прекршаја, околности под којима је прекршај учињен, степен одговорности учиниоца, ранија осуђиваност, личне прилике учиниоца и његово држање после учиње-

ног прекршаја. При одмеравању висине новчане казне води се рачуна и о имовинском стању учиниоца. Ако се приликом одмеравања казне утврди да прекршајем нису проузроковане теже последице, а постоје олакшавајуће околности које указују да се и блажом казном може постићи сврха кажњавања, прописана казна се може ублажити тако што се може: 1) изрећи казна испод најмање мере казне која је прописана за тај прекршај, али не испод најмање законске мере те врсте казне; 2) уместо прописане казне затвора изрећи новчана казна или рад у јавном интересу, али не испод законске мере те врсте казне; 3) уместо прописане казне затвора и новчане казне изрећи само једна од тих казни. Суд може учиниоца прекршаја огласити одговорним и ослободити од казне уколико је под нарочито олакшавајућим околностима прекорачио границе нужне одбране, односно крајње нужде. Такође, суд може ослободити од казне и учиниоца прекршаја за који је прописана новчана казна ако после извршеног прекршаја, а пре него што је сазнао да је окривљен отклони последице дела или надокнади штету проузроковану прекршајем. Најзад, суд може ослободити од казне и учиниоца прекршаја учињеног из нехата када последице дела тако тешко погађају учиниоца да изрицање казне у таквом случају очигледно не би одговарало сврси кажњавања.

Казнени поени су прекршајне санкције које се могу прописати законом у распону од 1 до 25 за прекршаје против безбедности саобраћаја на путевима. Казнени поени се изричу уз казну или опомену под условима предвиђеним Законом о прекршајима. Уз казнене поене учиниоцу могу бити изречене допунске обавезе у циљу едукације возача или праћења његовог понашања у саобраћају. Ова врста прекршајних санкција може се изрећи возачу који у време извршења прекршаја поседује возачку дозволу издату у Републици Србији или возачу коме је правноснажном одлуком забрањено управљање моторним возилом.

Опомена је прекршајна санкција која се може изрећи уместо прописане новчане казне ако постоје околности које у знатној мери умањују одговорност учиниоца, тако да се може очекивати да ће се убудуће клонити вршења прекршаја и без изрицања казне. Такође, опомена се може изрећи и ако се прекршај састоји у неиспуњавању прописане обавезе или је прекршајем нанесена штета, а учинилац је после покретања поступка а пре доношења пресуде испунио прописану обавезу, односно отклонио или надокнадио нанесену штету.

Васпитне мере су прекршајне санкције које се могу изрећи малолетнику који је у време извршења прекршаја навршио 14, а није навршио 16 година живота. Малолетним учиниоцима прекршаја могу се изрећи следеће васпитне мере: мере упозорења и усмеравања (укор и посебне обавезе)

и мере појачаног надзора. Приликом изрицања васпитне мере узима се у обзир старост малолетника, степен његовог душевног развоја, психичке карактеристике и мотиви због којих је извршио прекршај, досадашње васпитање, околина и услови под којима је живео, тежина прекршаја, да ли му је већ пре тога била изречена васпитна мера, као и све остале околности које утичу на избор васпитне мере којом ће се најбоље постићи сврха васпитања.¹⁴

Заштитне мере по Закону о прекршајима од 2013. године

Заштитне мере су посебна врста прекршајних санкција које се изричу учиниоцу прекршаја како би се отклонили услови или околности који могу довести до поновног вршења прекршаја, а прописују се законом и уредбом. Заштитне мере се могу изрећи ако је учиниоцу прекршаја изречена казна, опомена или васпитна мера, с тим што се заштитна мера може изрећи и као самостална прекршајна санкција ако је таква могућност прописана. Док Закон о прекршајима од 2005. године прописује десет врста заштитних мера, Закон о прекршајима од 2013. године познаје дванаест врста заштитних мера, а неким од већ постојећих заштитних мера мења назив. Тако, према новом Закону постоје следеће заштитне мере: 1) одузимање предмета; 2) забрана вршења одређених делатности; 3) забрана правном лицу да врши одређене делатности; 4) забрана одговорном лицу да врши одређене послове; 5) забрана управљања моторним возилом; 6) обавезно лечење зависника од алкохола и психоактивних супстанци; 7) обавезно психијатријско лечење; 8) забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја; 9) забрана присуствовања одређеним спорским приредбама; 10) јавно објављивање пресуде; 11) удаљење странца са територије Републике Србије; 12) одузимање животиња и забрана држања животиња.¹⁵

Прекршајни налог

Закон о прекршајима од 2013. године доноси још једну значајну новину. Наиме, по Закону о прекршајима од 2005. године прекршајни поступак се покреће тако што овлашћени субјект подноси захтев за покретање прекршајног поступка надлежном првостепеном прекршајном органу, а уколико је за вођење прекршајног поступка надлежан орган управе он може покренути поступак по службеној дужности одмах по сазнању за прекршај. Супротно томе, Закон о прекршајима од 2013. године прописује да се прекр-

¹⁴ Закон о прекршајима од 2013. године, чл. 32-50 и чл. 73-83.

¹⁵ Закон о прекршајима од 2013. године, чл. 51-67.

шајни поступак покреће искључиво решењем суда, по једном од два могућа основа: 1) захтева за покретање прекршајног поступка; или 2) издатог прекршајног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање.

Што се тиче прекршајног налога, он се издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу, с тим што се прекршајни налог не може издати малолетнику. Овлашћени орган, односно овлашћено лице ће издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио на један од следећих начина: 1) непосредним опажањем полицијског службеника или овлашћеног службеног лица приликом контроле, надзора и прегледа, као и увидом у службену евиденцију надлежног органа; 2) увидом у податке који су добијени уз помоћ уређаја за надзор или мерење; 3) приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други прописан начин. Прекршајни налог се издаје у писаној форми и садржи одговарајуће елементе, као и поуке и упозорења из члана 170. и члана 171. Закона о прекршајима. Лице против кога је издат прекршајни налог има две могућности. Уколико прихвати одговорност за прекршај плаћањем половине изречене казне у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога, ослобађа се плаћања друге половине изречене казне. С друге, пак, стране, уколико то лице не прихвата своју одговорност може надлежном суду у року од осам дана од пријема прекршајног налога да достави потписан прекршајни налог, који под овим условима представља захтев за судско одлучивање о прекршајном налогу. Ако је захтев за судско одлучивање благовремен и потписан од стране лица против кога је издат прекршајни налог, суд ће донети решење о покретању прекршајног поступка.¹⁶

Споразум о признању прекршаја

„Позајмљен“ из кривичног судског поступка, споразум о признању прекршаја (кривице) је процесно-правни институт који је у правни систем Републике Србије уведен Законом о изменама и допунама Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009). Према Закону о прекршајима од 2013. године, овај споразум може да се закључи између окривљеног и подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка када се прекршајни поступак води за један прекршај или за више прекршаја у стицају, с тим што се споразум о признању не може закључити у вези са прекршајем за који се издаје прекршајни налог. Споразум о признању кривице закључује се у писаној форми и подноси се судији најкасније до завршетка

¹⁶ Закон о прекршајима од 2013. године, чл. 167-178.

првог рочишта за одржаваће претреса. Овим споразумом окривљени у потпуности признаје прекршај за који се терети, а окривљени и овлашћени подносилац захтева се саглашавају: 1) о прекршају који се окривљеном ставља на терет; 2) о признању окривљеног да је учинио прекршај; 3) о врсти и висини казне, односно о другим прекршајним санкцијама које ће окривљеном бити изречене; 4) о одустајању овлашћеног подносиоца од прекршајног гоњења за прекршаје који нису обухваћени споразумом о признању; 5) о трошковима прекршајног поступка, о одузимању имовинске користи прибављене прекршајем, о повраћају предмета прекршаја и о имовинско-правном захтеву (ако је поднет); 6) о одрицању странака и браниоца од права на жалбу против судске одлуке донесене на основу прихватања споразума о признању. Споразум о признању потписују странке и бранилац. О споразуму о признању кривице одлучује суд, који споразум решењем може одбачити, усвојити или одбити. Када решење о усвајању споразума постане правноснажно, судија без одлагања доноси пресуду којом окривљеног оглашава одговорним и изриче му казну, односно другу прекршајну санкцију и одлучује о осталим питањима предвиђеним у споразуму о признању прекршаја.¹⁷

Прекршајни поступак према малолетницима по Закону о прекршајима од 2013. године

Чини се да се у Закону о прекршајима од 2013. године већа пажња придаје положају малолетника у прекршајном поступку, у односу на актуелни Закон о прекршајима.

По Закону о прекршајима од 2013. године, прекршајни поступак према малолетницима је специфичан у односу на поступак према другим учиниоцима прекршаја утолико што се на малолетнике примарно примењују одредбе главе XXXIII Закона о прекршајима (чланови 291 – 300), док се остале прекршајне норме примењују само ако нису у супротности са овим одредбама. Такође, у прекршајном поступку према малолетнику сходно се примењују одредбе Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени гласник РС“, бр. 85/2005).

Прекршајни поступак према малолетнику је хитан. Пре него што изрекне васпитну меру или казну малолетнику, прекршајни суд је дужан да прибави мишљење надлежног органа старатељства, с тим што суд може малолетнику изрећи укор или новчану казну и без мишљења органа старатељства ако орган старатељства мишљење не достави у року од 60 дана,

¹⁷ Закон о прекршајима од 2013. године, чл. 233-238.

при чему суд води рачуна о душевној развијености, осетљивости и личним својствима малолетника.

Када је у питању позивање, правило је да суд позива малолетника преко родитеља, односно законског заступника, осим ако то није могуће због потребе да се хитно поступа или из других оправданих разлога. Чак и када се малолетник непосредно позива, суд је дужан да о покретању прекршајног поступка обавести родитеља, односно законског заступника. Малолетнику се писмена не могу достављати истицањем на огласну таблу суда.

У прекршајном поступку према малолетнику нико не може бити ослобођен обавезе да сведочи о околностима потребним за оцењивање душевне развијености малолетника, упознавање његове личности и прилика у којима живи.

Кад је малолетник учествовао у извршењу прекршаја заједно са пунолетним лицима, поступак према њему се обавезно раздваја решењем против кога није дозвољена жалба, осим ако је спајање поступка неопходно за свестрано разрешење ствари.

У поступку према малолетницима, орган старатељства, родитељи, односно законски заступник малолетника имају право да се упознају са током поступка, да у току поступка стављају предлоге и да указују на чињенице и доказе који су важни за доношење правилне одлуке.

Једна од специфичности поступка према малолетницима састоји се и у томе што суд може одлучити да се прекршајни поступак према малолетнику не води ако сматра да то не би било целисходно, с обзиром на природу прекршаја и околности под којима је прекршај учињен, ранији живот малолетника и његова лична својства. У том случају, суд ће решењем обуставити поступак, а о учињеном прекршају обавестиће родитеља, усвојитеља, старатеља односно хранитеља малолетника, као и орган старатељства ради предузимања мера у оквиру њихових овлашћења.

Против одлуке донете у поступку којом је малолетнику изречена прекршајна санкција, жалбу могу изјавити - поред окривљеног, браниоца и подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка – и старатељ, брат, сестра и хранитељ малолетника. Наведена лица могу изјавити жалбу у корист малолетника и против његове воље.

Суд је дужан да обустави прекршајни поступак кад утврди да је прекршај учинило дете (лице млађе од 14 година), те да о извршеном прекршају обавести родитеља, усвојитеља и старатеља детета, као и орган старатељства, а по потреби може обавестити и школу односно организацију у којој је дете смештено.

Најзад, посебност прекршајног поступка према малолетнику огледа се и у обавези суда да увек искључи јавност.

Захтев за понављање прекршајног поступка по Закону о прекршајима од 2013. године

Нови Закон о прекршајима и даље познаје три правна лека која могу да се употребе против одлука прекршајних судова. То су: жалба, као редован правни лек, те захтев за понављање прекршајног поступка и захтев за заштиту законитости, као ванредни правни лекови. Док су правила о жалби и захтеву за заштиту законитости суштински непромењена у односу на Закон о прекршајима од 2005. године, одређених новина има када је реч о захтеву за понављање прекршајног поступка.

Према Закону од 2005. године, захтев за понављање прекршајног поступка може се поднети из четири могућа разлога: 1) ако се докаже да је одлука заснована на лажној исправи или на лажној изјави сведока или вештака; 2) ако се докаже да је одлука донета услед кривичног дела судије или службеног лица које је учествовало у поступку; 3) ако се утврди да је лице које је кажњено за прекршај за исту радњу већ једном кажњено у прекршајном поступку; 4) ако се изнесу нове чињенице или поднесу нови докази који би сами за себе или у вези са ранијим доказима довели до другачије одлуке да су били познати у ранијем поступку. Овој листи разлога за подношење захтева за понављање прекршајног поступка Закон о прекршајима од 2013. године додаје још два: а) ако окривљени стекне могућност да употреби одлуку Европског суда за људска права којом је утврђена повреда људског права, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног; б) ако је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене у прекршајном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног. Остала процесна правила у вези са овим ванредним правним леком идентична су са решењима из Закона о прекршајима од 2005. године.¹⁸

Јединствени регистар санкција изречених у прекршајном поступку

Овај регистар такође представља новину у нашем прекршајно-правном систему. По Закону о прекршајима од 2013. године, јединствени регистар изречених прекршајних санкција представља централизовану електронску базу података у којој се чувају и обрађују сви унети подаци о изреченим прекршајним санкцијама у сврху вођења јединствене евиденције. Регистар се чува на централном електронском носачу података при Министарству правде, које је одговорно за његово одржавање и чување.

¹⁸ Закон о прекршајима од 2013. године, чл. 280-284.

Председник прекршајног суда именује руковоаца података у регистру, који има следећа права и обавезе: 1) да се стара о законитом, систематичном и ажурном уносу, брисању и измени података у регистру; 2) да обезбеђује овлашћеним лицима увид у регистар; 3) да издаје оверене изводе из регистра и потврде да лице није уписано у регистар; 4) да обезбеђује чување и архивирање документације која представља основ за упис, брисање или измене података у регистру; 5) да предузима друге радње неопходне за несметано и правилно ажурирање података у регистру.

У регистар санкција уписују се следећи подаци: 1) име и презиме и јединствени матични број кажњеног физичког лица, предузетника, односно одговорног лица у правном лицу, односно број путне исправе страног физичког лица, а за предузетника и назив и седиште радње; 2) за кажњено правно лице назив и седиште, ПИБ и матични број; 3) правноснажна, односно коначна одлука којом је изречена прекршајна санкција; 4) правна квалификација учињеног прекршаја; 5) врста и опис изречене прекршајне санкције; 6) трајање изречене заштитне мере; 7) прекршајни суд који је донео пресуду, односно орган који је издао прекршајни налог; 8) прекршајни суд који је извршио упис; 9) датум уписа.

Унос података у регистар санкција врши суд који је донео правноснажну односно коначну одлуку која је основ за унос, односно првостепени суд на чијем подручју је издат прекршајни налог који је основ за унос. Унос података се врши одмах по наступању правноснажности, односно коначности одлуке којом је изречена прекршајна санкција, о чему надлежни суд води рачуна по службеној дужности. Изречена санкција правном, физичком и одговорном лицу, као и предузетнику брише се из евиденције по службеној дужности ако кажњено лице у року од четири године од дана правноснажности одлуке којом је изречена санкција не учини нови прекршај, с тим што се опомена брише у року од годину дана од правноснажности одлуке којом је изречена. Малолетном лицу брисаће се изречена казна малолетничког затвора у року од две године од када је та казна извршена, застарела или опроштена, под условом да не изврши нови прекршај. Што се тиче заштитних мера, Законом о прекршајима је прописано да се оне неће брисати из евиденције док се не изврше или док не истекне рок застарелости извршења заштитне мере.

Подаци о кажњеним лицима из регистра санкција могу се дати само другом суду, надлежном тужилаштву, полицији и инспекцијским органима, у вези са кривичним поступком или поступком за прекршај који се води против лица које је раније било кажњавано за прекршај, органима надлежним за извршење прекршајних санкција или надлежним органима који учествују у поступку брисања казне, под условом да још трају одређене

правне последице казне или заштитне мере или ако за то постоји оправдан интерес заснован на закону. Грађанима и правним лицима се на њихов захтев морају дати подаци о њиховом кажњавању за прекршаје, при чему се од њих не могу тражити докази да нису кажњавани за прекршаје, осим ако је то изричито предвиђено законом.

Поред јединственог регистра изречених прекршајних санкција, Законом о прекршајима од 2013. године предвиђено је да се у сврху наплате изречених новчаних казни, накнаде трошкова и наплате других новчаних износа досуђених по основу накнаде штете, имовинско-правног захтева или одузимања имовинске користи води и јединствени регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа, који представља централизовану електронску базу података у којој се чувају сви подаци унети у регистар. Све неплаћене новчане казне, трошкови поступка и други новчани износи који су изречени правноснажном и извршном одлуком суда или путем коначног и извршног прекршајног налога се уписују у регистар (неплаћених) новчаних казни. На чување и руковање подацима из овог регистра сходно се примењују правила о јединственом регистру изречених прекршајних санкција.¹⁹

Закључак

Нови Закон о прекршајима, чија примена треба да почне 1. марта 2014. године, у потпуности трансформише прекршајни поступак у један од типичних судских поступака. Након што се почне са његовом применом, више се ни у теоријском смислу неће моћи говорити о томе да је прекршајни поступак некакав „управно-судски поступак“, односно – по речима једног аутора – „да је прекршајни поступак по својој правној природи посебна врста управног поступка.“²⁰ Но, као што смо и у уводу овог рада истакли, могућу „органску“ везу између управног и прекршајног права представља решење из Закона о прекршајима од 2013. године, према којем првостепени прекршајни поступак за прекршаје из области јавних набавки води Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Одлуке које доноси Републичка комисија у поступку заштите права у поступцима јавних набавки могу се сматрати врстом управних аката, будући да је против њих могуће водити управни спор. Наравно, надамо се да ће нови Закон о прекршајима издржати „пробу времена“ и да ће у пракси бити сигуран гарант заштите људских и мањинских права и слобода, сходно члану 22. Устава Републике Србије.

¹⁹ Закон о прекршајима од 2013. године, чл. 324-336.

²⁰ С. Лилић: Управно право, Београд, 1998, стр. 453.

*Aleksandar Martinović, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Towards the Beginning of an Application of the New Misdemeanor Law

***Abstract:** Administrative law and Misdemeanor law are two different branches of the legal system. Administrative law is one of the fundamental disciplines of public law, while the Misdemeanor law is much closer to the criminal law and the law of economic offenses, so in the board sense it is a form of criminal law. According to established academic tradition, administrative and legal theorists also deal with basic misdemeanors terms, mainly because they were considered as so-called police offenses in the past. Law on Misdemeanor adopted in 2013 establishes the infringement procedure as a standard court procedure, whereby the administrative bodies completely stopped to be competent for their conduct and the imposition of sanctions.*

***Key words:** Administrative law, Misdemeanor law, Law on Misdemeanor since 2005, Law on Misdemeanor since 2013.*