

Иван Д. Милић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
I.Milic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-7916-5590

СПЕЦИФИЧНОСТИ ПРЕКРШАЈНОГ ГОЊЕЊА ПРЕМА ЗАКОНУ О ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ И ПОРЕСКОЈ АДМИНИСТРАЦИЈИ*

Сажетак: Након што се открије прекршај и његов учинилац предузима се прекршајно гоњење. Према Закону о прекршајима против учиниоца прекршаја се доноси захтев за покретање прекршајног поступка или се издаје прекршајни налој. Без „оштежног акта“ не може да се води прекршајни поступак.

У важећем Закону о пореском поступку и пореској администрацији прописују се одређене специфичности које се тичу прекршајног гоњења учинилаца пореских прекршаја. Предмет ижње аутора су управо те специфичности.

Кључне речи: порески прекршаји, оштежни акт, прекршајни налој, суд.

УВОД

Законом о прекршајима као системским законом у области прекршајног права не прописују се прекршаји. Прекршаји се прописују многобројним актима различите правне снаге.¹ Прекршајним прописима се прописују

* Рад је написан у оквиру Пројекта „Сузбијање привредног криминала у Републици Србији – стање и перспективе“, који финансира Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност. Аутор је у оквиру истраживања на Пројекту објавио рад: Иван Милић, Поједини казни и криминолошки аспекти кривичних дела против привреде, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2022, 835–855.

¹ Прекршаји се прописују многобројним законима и одлукама јединица локалне и подручне самоуправе из свих животних подручја па је покушај обухватања њихових извора у једном цјеловитом попису изнимно амбициозан задатак. Lana Milivojević Antoliš, О бројности

прекршаји у одређеној области.² С тим у вези, предвиђа се и прекршајна одговорност због неиспуњења пореских обавеза.³ Законом о пореском поступку и пореској администрацији⁴ прописују се кривична дела али свакако и прекршаји из области пореза – порески прекршаји. Њиме се прописују прекршаји за које су предвиђене строге новчане казне.

Након што се открије прекршај и његов учинилац, овлашћен орган, односно овлашћено лице *покреће* прекршајно гоњење. Такође и оштећени има право да под законом прописаним условима *прекршајно* *тони* учиниоца прекршаја. Прекршајно гоњење је више научни појам имајући у виду да се „о *прекршајном* *гоњењу*“ у Закону о прекршајима говори тек на неколико места.⁵

Прекршајни поступак може да се покрене само по захтеву овлашћеног органа, односно овлашћеног лица или оштећеног, на начин што они подносе захтев за покретање прекршајног поступка месно надлежном прекршајном суду. Дакле, за тај захтев се може рећи да је он „оптужни акт“ којег „овлашћени тужилац“ подноси прекршајном суду.

Од ступања на снагу актуелног Закона о прекршајима постоји могућност да се лицу за које постоји „сумња“ да је учинило прекршај изда прекршајни налог, али то не значи да не постоји могућност да се и поводом издатог прекршајног налога не може покренути и водити прекршајни поступак. И прекршајни налог може бити „оптужни акт“ али њега може суду да поднесе само лице којем је тај налог издат.⁶

прекршаја и прекршајноправних санкција у Republici Hrvatskoj, *Hrvatski ljetopis za kazнено право i praksu*, vol. 19, br. 1/2012, 227.

² На пример у области приватне безбедности. Вид. Бранко Лештанин, Жељко Никач, Прекршајна одговорност у области приватне безбедности у Србији, *Правна ријеч*, бр. 65/2022, 570-592.

³ Вид. Е. В. Овчарова, Административная юрисдикция в области налогов и сборов и производство по делам об административных правонарушениях налогового законодательства: проблемы дуализма в правовом регулировании, *Вестник ВГУ. Серия: Право*, 2/2019, 204.

⁴ Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник РС*, бр. 80 од 26. новембра 2002, 84 од 5. децембра 2002 – исправка, 23 од 13. марта 2003 – исправка, 70 од 10. јула 2003, 55 од 21. маја 2004, 61 од 18. јула 2005, 85 од 6. октобра 2005 – др. законик, 62 од 19. јула 2006 – др. закон, 61 од 30. јуна 2007, 20 од 19. марта 2009, 72 од 3. септембра 2009 – др. закон, 53 од 29. јула 2010, 101 од 30. децембра 2011, 2 од 13. јануара 2012 – исправка, 93 од 28. септембра 2012, 47 од 29. маја 2013, 108 од 6. децембра 2013, 68 од 3. јула 2014, 105 од 3. октобра 2014, 91 од 5. новембра 2015 – Аутентично тумачење, 112 од 30. децембра 2015, 15 од 25. фебруара 2016, 108 од 29. децембра 2016, 30 од 20. априла 2018, 95 од 8. децембра 2018, 86 од 6. децембра 2019, 144 од 27. новембра 2020, 96 од 8. октобра 2021. (у даљем тексту и ЗоППиПА).

⁵ На пример у чл. 7 ст. 4; чл. 234 ст. 1 тач. 4 Закона о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65 од 25. јула 2013, 13 од 19. фебруара 2016, 98 од 8. децембра 2016 – УС, 91 од 24. децембра 2019 – др. закон, 91 од 24. децембра 2019. (у даљем тексту и ЗП).

⁶ О покретању прекршајног поступка вид. Ljubinko Mitrović, *Prekršajno право*, Banja Luka, 2014, 222.

Поједини акти којима су прописане и прекршајне одредбе садрже одређене специфичности и по питању *прекршајног гоњења*. Тако и Закон о пореском поступку и пореској администрацији садржи одређене специфичности које се тичу прекршајног гоњења.

У првом делу рада указаће се на прекршајно гоњење на основу захтева за покретање прекршајног поступка. Други део рада посвећен је издавању прекршајног налога. Трећи део рада посвећен је ефикасности прекршајног поступка и застарелости.

1. ЗАХТЕВ ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ПОСТУПКА

Захтев за покретање прекршајног поступка је „оптужни акт“ којим орган-лице које је овлашћено да такав захтев поднесе „захтева“ од суда да покрене прекршајни поступак, а крајњи његов циљ јесте да се донесе *одлука* којом се окривљени оглашава одговорним за прекршај. Захтев за покретање прекршајног поступка се подноси за све прекршаје *осим* оних за које је прописана новчана казна у фиксном износу.

Само подношење захтева за покретање прекршајног поступка по лице *против* којег се он подноси по Закону о прекршајима не производи *правне последице*. У појединим случајевима само подношење захтева није једноставан *закључак* за његовог подносиоца, посебно у случају када је *оштећени* подносилац. Кажемо да није једноставан задатак, јер оштећеном по правилу „није једноставно“ да *прибави* све податке које предвиђа Закон о прекршајима о лицу против којег подноси захтев. Уколико захтев подноси овлашћен државни орган или јавни тужилац онда он по правилу нема *иницијативу* у погледу прибављања *доказа о лицу* против којег подноси захтев. Они ће пре свега из одговарајућих евиденција сазнати „све неопходне податке“ које по ЗП мора да садржи захтев за покретање прекршајног поступка. Не сме се заборавити и на одредбу Закона о личној карти⁷ којом је прописана обавеза ношења и показивања личне карте службеним лицима овлашћеним за легитимисање.⁸

Шта све мора да *садржи* захтев за покретање прекршајног поступка такође се уређује Законом о прекршајима.⁹ Уколико захтев не садржи све податке, које по ЗП мора да садржи, радиће се о неуредном захтеву који његов подносилац може да уреди у одређеном року, а ако то не учини сматраће се

⁷ Закон о личној карти, *Службени гласник РС*, бр. 62 од 19. јула 2006, 36 од 27. маја 2011, 53 од 28. маја 2021.

⁸ Чл. 21 ст. 1 Закона о личној карти.

⁹ Чл. 181 Закона о прекршајима.

да је одустао од поднетог захтева.¹⁰ Учиниоца прекршаја може да „гони“ само онај орган, односно лице који је за то овлашћено.¹¹ Уколико захтев подноси *овлашћен орган* он такав захтев може суду да поднесе само у писаној форми, док оштећени то може учинити и усмено на записник.

Важно питање које се поставља у вези са подношењем захтева за покретање прекршајног поступак јесте – ко је конкретно надлежан за његово подношење? По правилу у актима у којима су прописани прекршаји предвиђа се и ко је надлежан да подноси захтев за покретање прекршајног поступка, тј. ко је надлежан да предузме прекршајно гоњење. Међутим, појединим прописима се то не чини или се чини на начин који оставља простор за различита тумачења. У том случају поставља се питање *које је овлашћен* да поднесе захтев покретање прекршајног поступка.

Дешава се у пракси да захтев за покретање прекршајног поступка поднесе *неовлашћено лице*, те се у том случају такав захтев одбацује приликом судског испитивања. У случају да суд пропусти да утврди ту околност, да је захтев поднет од стране неовлашћеног органа, односно лица, приликом испитивања захтева и донесе решење о покретању прекршајног поступка, прекршајни поступак мора да се оконча доношењем решења о обустави прекршајног поступка.¹²

Захтев за покретање прекршајног поступка подноси се месно надлежном прекршајном суду који је дужан да га *испитива*, те да након испитивања одлучи да ли ће захтев одбацити или покренути прекршајни поступак.¹³

У вези са захтевом за покретањем прекршајног поступка Закон о пореском поступку и пореској администрацији садржи одредбе о овом „оптужном акту“. Сасвим је логично да ЗоППиПА садржи такве одредбе имајући у виду да се њиме прописују прекршаји за које је предвиђена новчана казна у *расиону* или у *сразмери*. Пре свега се прописује ко је овлашћен да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. *Пореска уйрава*¹⁴ надлежном

¹⁰ Вид. чл. 182 Закона о прекршајима

¹¹ Вид. чл. 179 ст. 2 Закона о прекршајима.

¹² Чл. 248 ст. 1 тач. 1 Закона о прекршајима. На пример *велики проблеми* су постојали у погледу прекршајног гоњења за време *ејџемје заразне болести COVID-19*. Вид. Иван Милић, Поводом измена и допуна Закона о заштити становништва од заразних болести (шта ново доноси тзв. корона закон), *Зборник радова Правној факултету у Новом Сагу*, 1/2021, 262-263.

¹³ Не сме да се прејудира исход главног претреса приликом испитивања оптужнице. Вид. Снежана Бркић, *Кривично процесно право I*, Нови Сад, 2016, 100-101. Исто важи и када је реч о судском испитивању захтева за покретање прекршајног поступка.

¹⁴ Са правом се наводи да држава не може ефикасно да функционише без професионалних државних служби. Вид. Д. С., Каблов, Я. О, Федосеева, Предупреждение совершения должностных преступлений, *Донецкие чтения 2020: образование, наука, инновации, культура и вызовы современности: Материалы V Международной научной конференции* (Донецк,

прекршајном суду подноси захтеве за покретање прекршајног поступка за пореске прекршаје¹⁵ и прекршаје прописане законом који уређује фискалне касе и електронске фискалне уређаје.¹⁶ На овај начин се онемогућава другом органу, односно лицу да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје које искључиво „гони“ Пореска управа. Такође, судија прекршајног суда на једноставан начин може да утврди да ли је подносилац захтева *овлашћен* за његово подношење.

Законом о прекршајима се не прописује „који степен сумња“ треба да постоји да би се против једног лица поднео захтев за покретање прекршајног поступка. У ЗП се о „осумњиченом“ говори само у једном члану – у члану 190 који носи назив привођење осумњиченог за извршење прекршаја пре покретања поступка. Док према ЗП лице против којег је поднет захтев за покретање прекршајног поступка стиче статус *окривљеног* када суд донесе решење о покретању прекршајног поступка. Једно од основних начела ЗП је и сходна примена одредаба Законика о кривичном поступку.¹⁷ Ако се каже да је захтев за покретање прекршајног поступка „оптужни акт“, сходном применом одредаба Законика о кривичном поступку¹⁸ дошло би се до решења да је за његово подношење потребна *ојравдана сумња*.¹⁹ Према ЗКП „оправдана сумња” је скуп чињеница које непосредно поткрепљују основану сумњу и оправдавају подизање оптужбе.²⁰

Иако се ЗП позива на сходну примену одредаба ЗКП није за очекивати да ће се и приликом подношења захтева за покретање прекршајног поступка увек водити довољно рачуна о томе да ли постоји *ојравдана сумња*. За то постоје неколико разлога. Први разлог је тај што поједине одредбе ЗКП једноставно није могуће применити у прекршајном поступку. Други разлог се тиче чињенице што се „поступак“ који претходни подношењу захтева за покретање прекршајног поступка (може се рећи да је то тзв. предпрекршајни поступак) састоји, по правилу, у предузимању *неколико радњи* од стране органа, односно лица овлашћеног за подношење захтева за покретање прекршајног поступка. Трећи разлог је тај што захтев за покретање прекршајног поступка по правилу не подноси јавни тужилац већ други надлежан орган

17-18 новбры 2020 г.). – Том 8: Юридические науки. Часть 2 / под общей редакцией проф. С.В. Беспаловой. – Донецк: Изд-во ДонНУ, 2020, 216.

¹⁵ У чл. 176б ЗоППиПА прописује се који су то порески прекршаји.

¹⁶ Чл. 160 ст. 1 тач. 6 ЗоППиПА.

¹⁷ Вид. чл. 99 Закона о прекршајима.

¹⁸ Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72 од 28. септембра 2011, 101 од 30. децембра 2011, 121 од 24. децембра 2012, 32 од 8. априла 2013, 45 од 22. маја 2013, 55 од 23. маја 2014, 35 од 21. маја 2019, 27 од 24. марта 2021 – УС, 62 од 17. јуна 2021 – УС. (у даљем тексту и ЗКП).

¹⁹ Вид. чл. 331 ст. 1 и 499 ст. 1 ЗКП.

²⁰ Вид. чл. 2. ст. 1 тач. 19 ЗКП.

или лице – што значи да то *лице* нема увек правничко образовање.²¹ Свакако је суд тај који ће донети одлуку о поднетом захтеву за покретање прекршајног поступка.

У вези (не)подношења захтева за покретање прекршајног поступка ЗоП-ПиПА прописује одређене специфичности. Њиме се предвиђају посебни услови под којима се *неће* подносити захтев за покретање прекршајног поступка. Према ЗоППиПА: 1) *Против лица које учини радњу, односно пројуси, у вези са порезом чије утврђивање обавља сам порески обвезник који се смањрају пореским прекршајем из члана 177, члана 179. став 1. тач. 2б) и 3) и став 3. у вези са ставом 1. тачка 3) тог члана, као и члана 180. тач. 5) и б) овог закона, неће се подносити захтев за покретање прекршајног поступка, ако то лице, пре предузимања било које радње пореског органа у вези учињене радње или пројуси, односно пре ошочињања пореске контроле²² или подношења захтева за покретање прекршајног поступка, самоиницијативно пријави учињену радњу, односно пројуси и истовремено илаји дуговани износ пореза увећан за обрачунају камату из члана 75. овог закона.²³ 2) *Против лица које учини радњу, односно пројуси из став 1. овог члана, у вези са порезом који се утврђује решењем, неће се подносити захтев за покретање прекршајног поступка ако то лице, пре предузимања било које радње пореског органа у вези са учињеном радњом или пројуси, односно пре ошочињања пореске контроле или подношења захтева за покретање прекршајног поступка, самоиницијативно пријави учињену радњу, односно пројуси, као и утврђени износ пореза илаји у прописаном року.²⁴ Дакле, иако је учињен прекршај постоји моћност да се против тог лица не поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Потребно је да се учинилац прекршаја сам пријави да је учинио прекршај. Учиницац то може урадити из неколико разлога. Могуће је да се сам пријавио када је сазнао да је учинио прекршај – јер у време извршења прекршаја учинилац није знао да је таква радња предвиђена као прекршај.²⁵ Са друге стране, чим се он самоиницијативно пријавио то значи**

²¹ Не сме се заборавити ни на чињеницу што такав захтев може да поднесе и оштећени (уколико је он овлашћен да предузме прекршајно гоњење), те није за очекивати да ће он „увек да води рачуна“ о томе да ли постоји оправдана сумња.

²² О пореској контроли вид. П. А., Заремба, Е. О., Гончаренко, О налоговој контроли у системе государственного финансового контроля Донецкой Народной Республики, *Донецкие чтения 2021: образование, наука, инновации, культура и вызовы современности: Материалы VI Международной научной конференции* (Донецк, 26–28 октября 2021 г.). – Том 9: Юридические науки / под общей редакцией проф. С. В. Беспаловой. – Донецк: Изд-во ДонНУ, 2021, 26-29.

²³ Чл. 182б ст. 1 ЗоППиПА.

²⁴ Чл. 182б ст. 2 ЗоППиПА.

²⁵ Под одређеним условима у том случају би могло да се ради о правној заблуди. Вид. чл. 22 Закона о прекршајима.

да он зна да је учинио прекршај. Могуће је и то да порески обвезник из (не) оправданих разлога није могао да измири своју пореску обавезу на време. Гледано из угла ЗоППиПА неважан је разлог зашто је учинилац учинио прекршај као и разлог зашто се сам пријавио.

Важно је и време када се „он сам пријавио“, јер то је могуће само пре предузимања наведених радњи пореског органа које су усмерена ка откривању прекршаја и прекршајном гоњењу учиниоца. Овакво решење законодавца онемогућава да се учинилац прекршаја сам пријави након „што је откривен да је учинио прекршај“. Овакво решење законодавца је оправдано. Да се не би поднео захтев за покретање прекршајног поступка потребно је да лице предузме одређењу радњу – да *илајти порез*.

Ако су остварени наведени услови порески орган не може да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка против „лица“ које је накнадно измирило своју пореску обавезу. Дакле, не постоји дискрециона оцена пореског органа у погледу тога да ли ће или неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка, јер је законодавац јасно прописао „неће се подносити захтев за покретање прекршајног поступка“. На овај начин се *иогсџичу* учиниоци прекршаја да измире своје пореске обавезе, али се такође растежује суд.

У судској пракси се дешава да се без обзира на овакво решење ЗоППиПА подноси захтев за покретање прекршајног поступка – што није оправдано.²⁶ Са друге стране, иако се поднесе захтев за покретање прекршајног поступка прекршајни суд има могућност да приликом испитивања таквог захтева или евентуално у каснијој фази утврди да је захтев „неоснован“.²⁷ Дакле, суд би требао да такав поднет захтев за покретање прекршајног поступка *одбаци*.²⁸ Суд такву одлуку треба да донесе када приликом испитивања захтева за покретање прекршајног поступка утврди да је лице против којег је поднет тај захтев поступило по чл. 182б ст. 1 или 2 ЗоППиПА. Ако би се захтев одбацио то значи да суд не би донео решење о покретању прекршајног поступка и да лице против којег је поднет захтев за покретање прекршајног поступка не би постало окривљено лице.

Са друге стране, проблем се јавља зато што суд приликом испитивања захтева за покретање прекршајног поступка *улавно* не располаже са довољно „доказа о прекршају“, тако да се по правилу одлучује на основу „доказног материјала“ који *досџавља* подносилац захтева за покретање прекршајног

²⁶ То значи да би било оправдано када би Пореска управа пре подношења захтева за покретање прекршајног поступка *проверила* да ли је лице поступило по чл. 182б ст. 1 или 2 ЗоППиПА.

²⁷ Вид. Прекршајни апелациони суд Прж. 10628/14 – Правни Информатор, бр. 4/2016, Интермех, Београд, Аутор сентенци: Софија Зарубац, судија Прекршајног суда у Новом Саду.

²⁸ Вид. чл. 184 Закона о прекршајима.

поступка. Дакле, приликом испитивања захтева могуће је да суд уопште не зна да је лице против којег је поднет захтев за покретање прекршајног поступка поступио по чл. 1826 ст. 1 или 2 ЗоППиПА. Ако је суд ипак донео решење о покретању прекршајног поступка, то значи да лице *против* којег је поднет захтев за покретање прекршајног поступка постаје *окривљено лице*. Тада стиче права и обавезе окривљеног. Основно право окривљеног, које је према ЗП уједно и начело прекршајног поступка, јесте *право на одбрану*. Окривљеном се у прекршајном поступку мора дати могућност да се *саслуша*. Он може да изнесе све чињенице и предложи извођење доказа који му иду у корист.²⁹ То значи да он има могућност да у прекршајном поступку предложи извођење доказа³⁰ на основу којих ће се утврдити да је поступио по чл. 1826 ст. 1 или 2 ЗоППиПА, а што значи да подносилац захтева за покретање прекршајног поступка такав захтев није требао да подноси, односно да је суд требао захтев да одбаци приликом његовог испитивања. У сваком случају окривљени не може бити у овом случају оглашен *одговорним за прекршај*. То даље значи да би тај окривљени имао право на накнаду *прошкова* прекршајног поступка.

2. ПРЕКРШАЈНИ НАЛОГ

Сада се у 2022. години може рећи да прекршајни налог³¹ није више новина у нашем прекршајном право имајући у виду да је он *постоји* од 1. марта 2014. године, од дана када је почео да се примењује актуелни Закон о прекршајима. Прекршајни налог је процесни институт који омогућава поједностављени поступак кажњавања учинилаца прекршаја.³²

Од увођења прекршајног налога начелно више не постоји могућност наплате новчане казне на лицу места – на месту извршења прекршаја. Неспорно да се путем прекршајног налога растерећује суд³³, јер о прекршајном налогу суд одлучује само у случају када лице којем је издат прекршајни налог захтева судско одлучивање. Прекршајни налог се у пракси показао као *добро решење* и за лице којем се он издаје, јер то лице има могућност да

²⁹ Вид. чл. 93 Закона о прекршајима.

³⁰ Никако се не сме заборавити да у прекршајном поступку окривљени *не доказује да није крив*, већ је *терет* доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка. Вид. чл. 89 ст. 2 Закона о прекршајима.

³¹ О прекршајном налогу вид. Иван Милић, Прекршајни налог, *Безбједности – Полиција – Грађани*, бр. 1–2/2015, 243–252.

³² Мladen Jeličić, Прекршајни налог и проблеми у пракси, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 1/18, 33.

³³ Прекршајни поступак се истовремено скраћује, прекршајни судови знатно растерећују, а трошкови смањују. Игор Вуковић, *Прекршајно право*, Београд, 2015, 163.

у року од осам дана плати половину изречене казне и да се на тај начин ослободи плаћања друге половине. Ако лице плати половину изречене новчане казне сматра се да је прихватио одговорност за прекршај. Дакле, то лице је „признало извршење прекршаја“.

Такође, се условно може рећи да је у овом случају реч и о „посебном споразуму о признању прекршаја“.³⁴ Лице којем је издат прекршајни налог плаћањем половине новчане казне „активном радњом“ одустаје од судског одлучивања. Уколико би се лице „пасивно држало“, након протека осам дана од дана уручења прекршајног налога не уплати половину изречене новчане казне нити тражи судско одлучивање, то би значило да није закључен „посебан споразум о признању прекршаја“³⁵ али је ипак *признало* извршење прекршаја – јер није захтевало судско одлучивање. Такође, и у овом случају лице може да *прихвати* одговорност за прекршај (након протека осам дана) ако пре наступања *извршења* плати целокупан износ изречене новчане казне. Дакле, прихвата одговорност за прекршај иако пре тога није активном радњом закључио „*посебан споразум о признању прекршаја*“.³⁶ То лице ће бити уписано у регистар санкција³⁶ и евентуално трпети правне последице прекршајног кажњавања.³⁷ Прекршајни налог може да се изда само за оне прекршаје за које је прописана новчана казна у *фиксном износу*. Прекршајни налог може да се изда само *југоловним лицима*.³⁸

Прекршајни налог према ЗП може да изда само *овлашћени орган, односно овлашћено лице*. Ко је овлашћен за издавање прекршајног налога по правилу се прописује у самом акту у којем је прописан прекршај. Међутим, у појединим случајевима није једноставно утврдити ко је овлашћен за издавање прекршајног налога – што ствара проблеме у пракси. С тим у вези, ЗоППиПА експлицитно уређује ко је овлашћен за издавање прекршајног

³⁴ „Посебан споразум о признању прекршаја“ *не њонаје* Закон о прекршајима, зато се он може користити као научни појам. ЗП уређује институт „споразума о признању прекршаја“ али он *не може* да се закључи за прекршаје за које се издаје прекршајни налог већ само за оне прекршаје за које се подноси захтев за покретање прекршајног поступка. То је разлог зашто се на овом месту у овом раду говори о „посебном споразуму о признању прекршаја“. О споразуму о признању прекршаја вид. Ђорђе Ђорђевић, *Прекршајно право*, Београд, 2015, 258-259.

³⁵ Са правом се у науци наводи да прихватање одговорности за прекршај поводом којег је издат прекршајни налог може бити активно и пасивно. Mladen Jeličić, *Prekršajnoprocесni instrumenti државне реакције на прекршаје у Republici Srbiji, Krivičnoprocesni instrumenti ефикасности државне реакције на криминалитет: (norme i пракса) / Trinaesta међународна научно – стручна конференција*, Doboj, 2022, 436.

³⁶ О регистру санкција вид. Иван Милић, Евиденција прекршајно кажњених лица, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2015, 239-250.

³⁷ О томе вид. Бранислав Ристивојевић, Иван Милић, *Основи прекршајног права*, Нови Сад, 2021, 99.

³⁸ Вид. чл. 168 Закона о прекршајима.

налога, а то је Пореска управа. Она је надлежна да издаје *прекршајне налоге* за пореске прекршаје и прекршаје прописане законом који уређује фискалне касе и електронске фискалне уређаје.³⁹ На овај начин се отклања свака сумња у погледу чињенице „ко је овлашћен да издаје прекршајни налог“. Такође се на овај начин „помаже“ и суду у случају када се поводом издатог прекршајног налога покрене поступак судског одлучивања, јер суд може једноставно да утврди да је прекршајни налог издат од стране овлашћеног органа, односно овлашћеног лица.

3. ЕФИКАСНОСТ ПРЕКРШАЈНОГ КАЖЊАВАЊА И ЗАСТАРЕЛОСТ ПРЕКРШАЈНОГ ГОЊЕЊА

Прекршајни поступак није „најбоље уређен“ Законом о прекршајима, јер се у његовим процесним одредбама налазе *велике мањкавости*. Осим тога, њиме се у потпуности не уређује прекршајни поступак већ се сходно примењују одредбе Законика о кривичном поступку.⁴⁰

Изрицање прекршајне санкције⁴¹ требало би да уследи што је пре могуће након учињеног прекршаја. То свакако није увек могуће, јер је потребно да протекне одређено време да се прекршај *открије*. Надаље, када се прекршај открије, а реч је о прекршају за који се подноси захтев за покретање прекршајног поступка, потребно је да протекне одређено време да би се прекршајни поступак покренуо. Прво, да се поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Друго, да на основу захтева суд донесе решење о покретању прекршајног поступка. Надаље, ако суд и донесе решење о покретању прекршајног поступка потребно је одређено време да се прекршајни поступак оконча пред прекршајним судом а затим и да се поступак правноснажно оконча.

Са друге стране, када је реч о прекршајима за које се издаје прекршајни налог ситуација је *мало* другачија.⁴² Прво, прекршајно кажњавање може да

³⁹ Вид. чл. 160 ст. 1 тач. 6 ЗоППиПА.

⁴⁰ Начело Закона о прекршајима је „сходна примена одредаба Законика о кривичном поступку“. Вид. чл. 99 Закона о прекршајима.

⁴¹ О санкцијама вид. *Административная ответственность*: Учебное пособие. – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2018, 35-43; Д. С. Андреев, Строгость административного наказания, Вестник ВГУ. Серия: Право, 2/2018, 217-232; Общее административное право: учебник: в 2 ч. – Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017, 99-100.

⁴² Код издавања прекршајног налога није реч о прекршајном поступку. Наиме, прекршајни поступак може да води само прекршајни суд у првом степену и Прекршајни апелациони суд у другом степену. Вид. чл. 100 ЗП. У теорији се сматра да је издавање прекршајног *sui generis* налога поступак. Emir Ćorović, *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*, Podgorica, 2021, 302.

уследи *одмах* након чињења прекршаја. То је пре свега случај када се прекршај открије непосредним опажањем лица овлашћеног да издаје прекршајни налог – издавањем прекршајног налога на месту извршења прекршаја. У том случају „реакција државе“ на вршење *казненог дела* уследила је одмах након учињеног прекршаја. Уколико би лице којем је издат прекршајни налог прихватило одговорност и платило половину изречене новчане казне у року од осам дана, то би значило и да се *ефикасно* извршава казна. Долази се до закључка да је у овом случају потребно *најдуже* осам дана да се према „учиниоцу прекршаја изрекне и изврши казна“. Такође, у појединим случајевима могуће је да поступак *кажњавања и извршења казне* траје и само *неколико минута* – уколико лице којем је издат прекршајни налог одмах по издавању прекршајног налога уплати половину изречене новчане казне. Законом о прекршајима предвиђа се и начин којим се омогућава да се издат прекршајни налог *одмах* изврши, да се плати половина изречене казне, а ако лице то не жели или није у могућности постоји „механизам“ којим се омогућава да се изречена казна изврши што је пре могуће.⁴³

У погледу *извршења* новчане казне изречене прекршајним налогом ефикасност је *знајно мања* у случају када лице којем је издат прекршајни налог захтева судско одлучивање. У том случају се поднетим прекршајним налогом од прекршајног суда „захтева“ да он утврди да ли је прекршај учињен и да ли је окривљени одговоран за њега. Дакле, сада између поступка издавања прекршајног налога и евентуалног његовог извршења налази се *прекршајни процесуал*. Уколико се окривљени у том прекршајном поступку и огласи одговорним он има право жалбе на судску одлуку. То значи да је потребно да прође „одређено време“ да би одлука прекршајног суда постала правноснажна. Тек када постане правноснажна одлука прекршајног суда се извршава.⁴⁴

Не тако мали број прекршаја „застари“. Законом о прекршајима се уређује застарелост покретања и вођења прекршајног поступка⁴⁵ и застарелост извршења казне и заштитне мере.⁴⁶ Један од разлога зашто долази до застарелости прекршајног гоњења⁴⁷ је и тај што су рокови застарелости према Закону о прекршајима „доста кратки“.⁴⁸ Тзв. релативни рок застарелости

⁴³ Вид. чл. 178 Закона о прекршајима.

⁴⁴ Мада, према Закону о прекршајима постоји могућност да се и *првостепен* пресуда изврши, тј. предвиђа се могућност извршење *пресуде пре правноснажности*. Вид. чл. 308 Закона о прекршајима.

⁴⁵ Чл. 84 Закона о прекршајима.

⁴⁶ Чл. 85 Закона о прекршајима.

⁴⁷ Након протекла одређеног времена од извршења кривичног дела у односу на учиниоца се не може водити поступак. Игор Вуковић, *Кривично право*, Београд, 2021, 560. Исто важи и када је реч о прекршајима.

⁴⁸ О застарелости прекршајног гоњења вид. Наташа Делић, Вања Бајовић, *Приручник за прекршајно право*, Београд, 2018, 126.

прекршајног гоњења је једна, а тзв. апсолутни две године од дана учињеног прекршаја. Према важећем ЗП за наступање застарелости прекршајног гоњења није од значаја *висина* запрећене казне за учињени прекршај.

Међутим, Законом о прекршајима омогућава се да се посебним законима – законима којима се прописују прекршаји пропише дужи рок застарелости прекршајног гоњења. То свакако није могуће у свим областима. То је могуће у области царинског, спољнотрговинског, девизног пословања, јавних прихода и финансија, јавних набавки, промета роба и услуга, животне средине, спречавања корупције и ваздушног саобраћаја.⁴⁹ ЗП *гаје могућности* другим законима да продуже рок застарелости прекршајног гоњења, а да ли ће се та могућност искористити зависи од законодавца приликом доношења закона у наведеним областима. Тај *дужи рок* не може бити дужи од 5 година.⁵⁰ Међутим, у погледу овог *дужеј рока* важи још једно правило, а оно се тиче чињенице да ли се за учињени прекршај подноси захтев за покретање прекршајног поступка или се издаје прекршајни налог. Рок према ЗП може да се продужи само за оне прекршаје за које се подноси захтев за покретање прекршајног поступка.⁵¹

Законодавац је искористио ову могућност у Закону о пореском поступку и пореској администрацији. Њиме се прописује да се прекршајни поступак *не може* покренути ни водити ако протекне *пет година* од дана када је прекршај учињен.⁵²

Међутим, ЗоППиПА у погледу дужег рока застарелости не прави разлику у погледу тога да ли се за прекршај подноси захтев за покретање прекршајног поступка или се издаје прекршајни налог. Рок од пет година важи за *све прекршаје* за које Пореска управа предузима прекршајно гоњење – подноси захтев за покретање прекршајног поступка или издаје прекршајни налог. У овом случају јавља се проблем јер се ЗоППиПА прописује дужи рок застарелости за оне прекршаје за које се издаје *прекршајни налог* а то не омогућава ЗП.⁵³ Сада се поставља питање који закон има предност у овом случају. У погледу овог питања значајан је чл. 3 ст. 1 ЗоППиПА којим се прописује да „ако је другим законом питање из области коју уређује овај закон уређено на друкчији начин, примењују се одредбе овог закона“. На овај начин ЗоППиПА „даје себи“ предност у случају да се другим законом поједина

⁴⁹ Чл. 84 ст. 5 Закона о прекршајима.

⁵⁰ Чл. 84 ст. 6 Закона о прекршајима.

⁵¹ Бранислав Ристивојевић, Иван Милић, *Основи прекршајног права*, Нови Сад, 2018, 91.

⁵² Овај рок се односи на све прекршаје за које *Пореска управа* подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно издаје прекршајне налоге. Вид. чл. 114б ЗоППиПА.

⁵³ Ово је само један од примера да се у другим прописима налазе одредбе које нису у складу са Законом о прекршајима.

питања уређују друкчије. Условно⁵⁴ се може рећи да је на основу таквог решења ЗоППиПА *главни закон* у овој области. Мишљења смо да у овом случају треба да се примене одредбе ЗП у погледу застарелости прекршаја за које се издаје прекршајни налог а не одредбе ЗоППиПА и то из разлога што је Закон о прекршајима системски закон у области прекршајног права и другим прописима може да се предвиди само оно решење које ЗП омогућава.⁵⁵

ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду да од ступања на снагу актуелног Закона о прекршајима *начелно* не постоји могућност наплате новчане казне на лицу места, лицу за које постоји сумња да је учинило прекршај издаје се *прекршајни налој* за оне прекршаје за које је прописана новчана казна у фиксном износу. Иако је издат прекршајни налог постоји могућност да се покрене прекршајни поступак уколико лице којем је прекршајни налог издат то од суда *захтева*. Лице то чини на начин и у року који предвиђа ЗП. То ће по правилу учинити када сматра да није одговоран за прекршај. У овом случају покретање прекршајног поступка зависи од лица којем је издат прекршајни налог.

Прекршајни поступак се покреће на основу захтева за покретање прекршајног поступка уколико за прекршај *није* прописана новчана казна у фиксном износу. У том случају од лица против којег је поднет такав захтев *не зависи* да ли ће се или неће покренути прекршајни поступак.

Неретко се у правним актима нејасно уређује ко је надлежан да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка или ко је овлашћен да изда прекршајни налог. Међутим, када је реч о Закону о пореском поступку и пореској администрацији у вези са питањем ко је надлежан за прекршајно гоњење све је јасно. Пореска управа је надлежна да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка и да изда прекршајни налог. Може се претпоставити да је због важности ове врсте прекршаја законодавац на јасан начин уредио питање прекршајног гоњења у ЗоППиПА. Тај закон садржи и специфичност у погледу неподношења захтева за покретање прекршајног поступка.

Законодавац се одлучио да за пореске прекршаје предвиди дужи рок застарелости прекршајног гоњења. Искористио је могућност коју дозвољава Закон о прекршајима. Међутим, у погледу прописивања дужег рока застарелости за издавање прекршајног налога у ЗоППиПА поступљено је супротно Закону о прекршајима.

⁵⁴ Условно се може рећи, јер су сви закони *једнаки*.

⁵⁵ Међутим, у судској пракси постоји и другачије тумачење – на пример вид. Пресуду Верховног касационог суда, Прзз. 30/17 од 14. 2. 2018.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Бркић Снежана, *Кривично процесно право I*, Нови Сад, 2016.
- Вуковић Игор, *Кривично право*, Београд, 2021.
- Вуковић Игор, *Прекршajно право*, Београд, 2015.
- Делић Наташа, Бајовић Вања, *Приручник за прекршajно право*, Београд, 2018.
- Ђорђевић Ђорђе, *Прекршajно право*, Београд, 2015.
- Jeličić Mladen, Prekršajni nalog i problemi u praksi, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 1/18.
- Jeličić Mladen, Prekršajnoprocесni instrumenti државне реакције на прекршaje у Republici Србији, *Krivičnoprocесni instrumenti ефикасности државне реакције на криминалитет: (norme i praksa) / Trinaesta међународна научно – стручна конференција*, Doboj, 2022.
- Лештанин Бранко, Никач Жељко, Прекршajна одговорност у области приватне безбедности у Србији, *Правна ријеч*, 65/2022.
- Milivojević Antoliš Lana, О бројности прекршajа и прекршajноправних санкција у Republici Hrvatskoј, *Hrvatski ljetopis за kazнено право i praksu*, vol. 19, br. 1/2012.
- Милић Иван, Евиденција прекршajно кажњених лица, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 1/2015.
- Милић Иван, Поводом измена и допуна Закона о заштити становништва од заразних болести (шта ново доноси тзв. корона закон), *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 1/2021.
- Милић Иван, Поједини казнени и криминолошки аспекти кривичних дела против привреде, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 4/2022.
- Милић Иван, Прекршajни налог, *Безбједности – Полиција – Грађани*, бр. 1–2/2015.
- Mitrović Ljubinko, *Prekršajno право*, Banja Luka, 2014.
- Ристивојевић Бранислав, Милић Иван, *Основи прекршajног права*, Нови Сад, 2021.
- Ристивојевић Бранислав, Милић Иван, *Основи прекршajног права*, Нови Сад, 2018.
- Ћоровић Emir, *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*, Podgorica, 2021.

* * *

- Андреев Д. С., Строгость административного наказания, *Вестник ВГУ. Серия: Право*, 2/2018.
- Заремба П. А., Гончаренко Е. О., О налоговом контроле в системе государственного финансового контроля Донецкой Народной Республики, *Донецкие чтения 2021: образование, наука, инновации, культура и вызовы современности: Материалы VI Международной научной конференции (Донецк, 26–28 октября 2021 г.)*. – Том 9: Юридические науки / под общей редакцией проф. С.В. Беспаловой. – Донецк: Изд-во ДонНУ, 2021.
- Каблов Д. С., Федосеева Я. О., Предупреждение совершения должностных преступлений, *Донецкие чтения 2020: образование, наука, инновации, культура и вызовы современности: Материалы V Международной научной конференции (Донецк, 17-18 ноября 2020 г.)*. – Том 8: Юридические науки. Часть 2 / под общей редакцией проф. С.В. Беспаловой. – Донецк: Изд-во ДонНУ, 2020, 216. конференции (Донецк, 26–28 октября 2021 г.). – Том 9: Юридические

науки / под общей редакцией проф. С. В. Беспаловой. – Донецк: Изд-во ДонНУ, 2021.

Овчарова Е. В., Административная юрисдикция в области налогов и сборов и производство по делам об административных правонарушениях налогового законодательства: проблемы дуализма в правовом регулировании, *Вестник ВГУ. Серия: Право*, 2/2019.

* * *

Административная ответственность: Учебное пособие. – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2018.

Общее административное право: учебник: в 2 ч. – Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017.

* * *

Закон о личној карти, *Службени њласник РС*, бр. 62 од 19. јула 2006, 36 од 27. маја 2011, 53 од 28. маја 2021.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени њласник РС*, бр. 80 од 26. новембра 2002, 84 од 5. децембра 2002 – исправка, 23 од 13. марта 2003 – исправка, 70 од 10. јула 2003, 55 од 21. маја 2004, 61 од 18. јула 2005, 85 од 6. октобра 2005 – др. законик, 62 од 19. јула 2006 – др. закон, 61 од 30. јуна 2007, 20 од 19. марта 2009, 72 од 3. септембра 2009 – др. закон, 53 од 29. јула 2010, 101 од 30. децембра 2011, 2 од 13. јануара 2012 – исправка, 93 од 28. септембра 2012, 47 од 29. маја 2013, 108 од 6. децембра 2013, 68 од 3. јула 2014, 105 од 3. октобра 2014, 91 од 5. новембра 2015 – Аутентично тумачење, 112 од 30. децембра 2015, 15 од 25. фебруара 2016, 108 од 29. децембра 2016, 30 од 20. априла 2018, 95 од 8. децембра 2018, 86 од 6. децембра 2019, 144 од 27. новембра 2020, 96 од 8. октобра 2021.

Закон о прекршајима, *Службени њласник РС*, бр. 65 од 25. јула 2013, 13 од 19. фебруара 2016, 98 од 8. децембра 2016 – УС, 91 од 24. децембра 2019 – др. закон, 91 од 24. децембра 2019.

Законик о кривичном поступку, *Службени њласник РС*, бр. 72 од 28. септембра 2011, 101 од 30. децембра 2011, 121 од 24. децембра 2012, 32 од 8. априла 2013, 45 од 22. маја 2013, 55 од 23. маја 2014, 35 од 21. маја 2019, 27 од 24. марта 2021 – УС, 62 од 17. јуна 2021 – УС.

* * *

Прекршајни апелациони суд Прж. 10628/14 – Правни Информатор, бр. 4/2016, Интермех, Београд, Аутор сентенци: Софија Зарубац, судија Прекршајног суда у Новом Саду.

* * *

Пресуда Врховног касационог суда, Прзз. 30/17 од 14. 2. 2018.

Ivan D. Milić
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
I.Milic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-7916-5590

The Characteristics of Misdemeanor Prosecution According to The Law on Tax Procedure and Tax Administration

Abstract: *After a misdemeanor and its perpetrator are discovered, the prosecution of the misdemeanor is initiated. Pursuant to the Misdemeanor Law either a request for initiation of a misdemeanor procedure is submitted against the defendant, or a misdemeanor warrant is issued. Without an “initiation act“, a misdemeanor procedure cannot be pursued.*

In the current Law on Tax Procedure and Tax Administration there are certain specifics concerning the procedure for pursuing defendants of tax misdemeanors. The author focuses on examining the characteristics of this procedure.

Keywords: *tax misdemeanor, initiation act, misdemeanor warrant, court.*

Датум пријема рада: 22.11.2022.

Датум достављања коначне верзије рада: 24.01.2023.

Датум прихватања рада: 24.01.2023.