

Dr Mladen JELIČIĆ*
sudija, Prekršajni sud u Šapcu

Originalni naučni rad
UDK: 343.11(497.11)
Primljeno: 01. aprila. 2018. god.

PREKRŠAJNI NALOG I PROBLEMI U PRAKSI

Prekršajni nalog je procesni institut koji omogućava pojednostavljeni postupak kažnjavanja učinilaca prekršaja. Sagledavajući potrebu za efikasnim postupkom po izdatom prekršajnom nalogu, uz garancije poštovanja ljudskih prava, autor detaljno analizira zakonske odredbe ukazujući na anomalije koje dovode do problematičnih situacija u praksi. S tim u vezi, nakon uvodnih napomena, autor analizira pravnu prirodu prekršajnog naloga, odnosno formalno-materijalne karakteristike prekršajnog naloga i odnos ovog instituta sa načelom podele vlasti. Zatim, predmet razmatranja su izdavanje, formalni elementi, uručenje i dostavljanje prekršajnog naloga, kao i aktivnosti osumnjičenog kojem je izdat prekršajni nalog a koje se manifestuju u prihvatanju ili neprihvatanju odgovornosti za prekršaj. Autor ukazuje na ulogu prekršajnog suda prilikom ispitivanja zahteva za sudsko odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu i ispitivanja izdatog prekršajnog naloga, a razmatra i karakteristike postupka koji sprovodi prekršajni sud. Na kraju, autor analizira prekršajni nalog i izvršni prekršajni postupak, argumentujući svoju tvrdnju za neophodnošću preciznije regulative ovog instituta ukazivanjem na konkretne zakonske anomalije zakonskog teksta i probleme u sudskoj praksi. Pri tome, autor predlaže i konkretna rešenja za poboljšanje analiziranog instituta.

Ključne reči: prekršajni nalog, prekršajni postupak, zahtev za sudsko odlučivanje, prihvatanje odgovornosti, izvršni prekršajni postupak

* E-mail: mladen.jelicic.kaishin@gmail.com.

1. Uvodne napomene

Zakon o prekršajima¹ reguliše u suštini dve vrste postupka: izdavanje prekršajnog naloga (koje je neka vrsta upravnog postupka u kome sudeluju organi uprave) i prekršajni postupak (Mrvić Petrović, 2014a: 14). Prekršajni nalog je novi institut uveden u naše prekršajno zakonodavstvo 2013. godine, s ciljem poboljšanja efikasnosti kroz jednu sumarnu formu postupka. Ideja o sumarnim formama postupka vezana je za ideju efikasnosti kaznene procedure (Pihler, 2000: 149). Umesto naplate novčane kazne na licu mesta, uveden je prekršajni nalog sa idejom da se naplata novčane kazne, naročito u pogledu saobraćajnih prekršaja, učini efikasnijom, a pri tome se prekršajni postupak istovremeno skraćuje, prekršajni sudovi značajno rasterećuju, a troškovi umanjuju (Vuković, 2015: 163). Specifičnost prekršajnog naloga se ogleda u tome da se on izdaje kada je za prekršaj zakonom ili drugim propisom od prekršajnih sankcija predviđena samo novčana kazna u fiksnom iznosu. U pogledu ovih prekršaja izdavanje prekršajnog naloga je obavezno i za njih se ne može podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.² Karakteristika ovog instituta je dualna funkcija: on je odluka o novčanoj kazni u svim slučajevima u kojima ga izdaje ovlašćeni organ ili ovlašćeno lice za prekršaj iz svoje nadležnosti, ali i latentni optužni akt, sa obeležjima zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Pravno dejstvo izdatog prekršajnog naloga zavisi od aktivnosti osumnjičenog³ za izvršenje prekršaja: u slučaju prihvatanja odgovornosti, konkludentno manifestovanog plaćanjem izrečene novčane kazne, prekršajni nalog je svoju funkciju ispunio. Ovaj institut omogućava lakše procesuiranje blažih prekršaja, a tek ako lice, protiv koga je izdat nalog, smatra da nije odgovorno za počinjeni prekršaj, po njegovom zahtevu za sudsko odlučivanje vodiće se postupak od strane suda (Đuričić, Bejatović, 2015: 87).

Prekršajni nalog u praksi uspostavlja dvostrani ili trostrani odnos između različitih procesnih subjekata. Obavezni subjekti pravnog odnosa koji nastaje izdavanjem prekršajnog naloga su izdavalac naloga⁴ i primalac naloga, odno-

1 Zakon o prekršajima – ZOP, „Službeni glasnik RS“ br. 65/13 i 13/16.

2 Predviđeno je odredbom člana 168, st. 1. i 2. ZOP.

3 ZOP je nedosledan u pogledu terminoloških odrednica, pa se u zakonskom tekstu spominje „lice protiv koga je izdat prekršajni nalog“, „lice za koga se smatra da je učinilo prekršaj“, „učinilac prekršaja“, „okrivljeni koji je podneo zahtev za sudsko odlučivanje“ itd. Smatramo da je jednostavnije definisati pravnog subjekta kojem se izdaje prekršajni nalog kao osumnjičenog, što on zapravo i jeste. Nakon donošenja rešenja o pokretanju prekršajnog postupka stiče se svojstvo okrivljenog.

4 U doktrini se navodi da je, u cilju da se prekršajni postupak učini još efikasnijim, predviđena mogućnost da organi državne uprave i lokalne samouprave mogu donositi prekršajne naloge u slučaju kada, vršeći poslove iz svoje nadležnosti *in flagranti*, zateknu učinioca prekršaja (Mrvić Petrović, 2013: 14).

sno, osumnjičeni za izvršenje prekršaja.⁵ Procesnim radnjama primaoca naloga ili njegovim propuštanjem da postupi po izdatom prekršajnom nalogu može doći do aktivacije prekršajnog suda. Pred prekršajnim sudom, a povodom izdatog prekršajnog naloga, mogu se sprovesti dve vrste postupka: postupak po zahtevu za sudsko odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu i izvršni prekršajni postupak.

2. Pravna priroda prekršajnog naloga

2.1. Formalno-materijalne karakteristike prekršajnog naloga

Prekršajni nalog ima specifičnu pravnu prirodu koja se manifestuje kroz upravno-sudsku funkciju prekršajnog naloga. Povezanost prekršajnog i upravnog prava se temelji na okolnosti da su prekršaji nastali kao naročita protivpravna ponašanja kojima se remeti nesmetan rad organa uprave (Mrvić Petrović, Mitrović, 2010: 22). Prekršajni nalog se izdaje od strane organa uprave, ali, suštinski, on je različit od upravnog akta. Upravni akt je zakonski zasnovan i neposredno izvršiv pravni pojedinačan autoritativan akt donet u upravnoj stvari – nezavisno od prirode nadležnog izdavaoca u datom slučaju. (Tomić, 1998: 279). Prekršajni nalog se sadržinski ne odnosi na upravnu stvar, s obzirom na suštinsku razliku između upravne i prekršajne stvari. Upravna stvar je pojedinačna životna situacija vanspornog karaktera, sa neposredno angažovanim javnim interesom, koju je na osnovu zakona neophodno autoritativno i konkretno pravno urediti, odnosno korektivno usmeriti njeno pravno uređivanje, po službenoj dužnosti ili povodom zahteva stranke (Tomić, 1998: 272). S druge strane, prekršajna stvar je jedna konkretna sporna protivpravna životna situacija, koja je regulisana prekršajnim propisima, u kojoj je povređen ili ugrožen javni poredak ili je došlo samo do pokušaja povrede javnog poretka (Dimitrijević, 2001: 71). U vezi s navedenim, može se zaključiti da se upravna funkcija prekršajnog naloga manifestuje samo u formalnom aspektu, jer se isti izdaje od strane organa uprave.

5 Uručenjem, odnosno dostavljanjem prekršajnog naloga osumnjičenom za izvršenje prekršaja uspostavlja se pravni odnos između izdavaoca naloga i primaoca naloga. Svim pravnim subjektima koji mogu prekršajno odgovorati se može izdati prekršajni nalog, osim maloletniku. U doktrini se ističe da za prekršajne radnje i protivpravnost mogu odgovarati svi subjekti u društvu – fizička lica, preduzetnici kao fizička lica koja imaju registrovanu radnju za obavljanje delatnosti, pravna lica, odgovorna lica u pravnim licima i drugi registrovani subjekti koji obavljaju određenu delatnost, kao i strano fizičko lice, strano pravno lice i odgovorno lice u stranom pravnom licu (Šušnjara, 2014: 263, 264).

Prekršajnu funkciju prekršajni nalog ostvaruje u suštinskom, materijalnom aspektu: on se sadržinski odnosi na prekršaje kao vrstu kaznenih dela.⁶ Svoju egzistenciju prekršajni nalog može da okonča kao akt koji je izdat od strane organa uprave, te da uopšte ne dođe u sferu sudskog odlučivanja, kada primalac prekršajnog naloga prihvati svoju odgovornost i plati izrečenu novčanu kaznu.

Bez obzira na to što su izdavaoci prekršajnog naloga najčešće organi uprave, ovaj akt se ne može pobijati u upravnom postupku⁷ ili u upravnom sporu.⁸ Jedina mogućnost koja stoji na raspolaganju osumnjičenom za izvršenje prekršaja jeste podnošenje zahteva za sudsko odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu, nadležnom prekršajnom sudu.

2.2. Prekršajni nalog i načelo podele vlasti

Stalno se krećući u u carstvu vladavine prava, podela vlasti je iznedrila funkcionalnu i organizacionu šemu podele vlasti koja je razvojem došla do sadašnjeg nivoa da među državnim organima postoje raznovrsni instrumenti kontrole i ograničavanja, ali da samo jedan – sud ostaje ekskluzivni tumač ustava i zakona, kapa koja štiti pravnu državu i stanje podele vlasti u političkom sistemu (Orlović, 2008: 24)⁹. Odredba člana 22. stav 1. Ustava¹⁰ propisuje da svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale. Odredba člana 32. stav 1. Ustava predviđa da svako ima

6 Naše kazneno pravo karakteriše postojanje tri vrste delikata, a to su krivična dela, privredni prestupi i prekršaji. Materija svake od ove tri vrste delikata regulisana je propisima posebne oblasti prava pri čemu, pored niza sličnosti ili identičnih rešenja, ove grane prava moraju da izgrađuju i primenjuju specifične načine, metode i sredstva borbe protiv kažnjivih ponašanja primenjujući pri tome i posebna pravila postupanja (Jovašević, 2012: 9, 10).

7 Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“ broj 18/16) kao pravna sredstva predviđa prigovor i žalbu. Prigovor može da se izjavi zbog neispunjenja obaveza iz upravnog ugovora (član 25. ovog zakona), zbog upravne radnje (član 28. ovog zakona) i zbog načina pružanja javnih usluga (član 32. ovog zakona), ako ne može da se izjavi drugo pravno sredstvo u upravnom postupku (član 147. stav 1). Dalje, protiv rešenja prvostepenog organa stranka ima pravo na žalbu, ako žalba nije zakonom isključena. Stranka ima pravo na žalbu i ako rešenje nije izdato u zakonom određenom roku (član 151. st. 1. i 3).

8 U upravnom sporu se rešava o spornim situacijama koje nastaju iz upravnopravnih odnosa, a iz činjenice da se jednim nezakonitim aktom organa nanosi šteta pojedincu ili pravnom licu proizilazi da se tim aktom s jedne strane vređa objektivni pravni poredak, odnosno, s druge strane, subjektivna prava građana priznata zakonom (Popović, 1978: 586).

9 Postupanje po deliktima kaznenog prava je u nadležnosti sudova, shodno načelu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

10 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ broj 98/06.

pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega. Dakle, pravo na sudsku zaštitu je Ustavom zagantovano pravo.

Ukoliko se analizira ranije zakonsko rešenje koje je organima uprave omogućavalo da izriču mandantne kazne i vode prekršajni postupak,¹¹ odnosno ukoliko se ima u vidu sadašnja regulativa prekršajnog naloga, stiče se utisak da se od načela podele vlasti odstupa u ovim slučajevima. Pravo kažnjavanja za izvršene prekršaje je dozvoljeno organima uprave, koji spadaju u izvršnu vlast. S tim u vezi, u doktrini se postavlja pitanje da li je opravdano da organi izvršne vlasti vrše represivnu funkciju, ili, rečeno na drugi način, ne bi li represivna funkcija morala ostati rezervisana samo za jednu granu vlasti, naime sudsku, tako da ta nadležnost ne bi smela biti dodeljivana i upravnim državnim organima (Šelih, 2006: 144). Zatim, ukazuje se da rešenje u ZOP po kojem Republička komisija u postupku javnih nabavki može da vodi prvostepeni prekršajni postupak na osnovu posebnog zakona narušava prvobitni koncept da se prekršajni postupak organizuje kao isključivo sudski, te da zakonodavac nije vodio računa da takvo rešenje može da bude u suprotnosti sa članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,¹² kao i da druge procesne odredbe koje su namenjene sudskoj proceduri nije moguće primeniti u postupku koji vodi Republička komisija (Mrvić Petrović, 2014a: 15).

Međutim, u oba slučaja, pravo na sudsku zaštitu je omogućeno korišćenjem dozvoljenih pravnih sredstava kojima se aktivira nadležnost prekršajnog suda. Prekršajni sud odlučuje o žalbi na odluku Republičke komisije u postupku javnih nabavki i preispituje izdati prekršajni nalog na osnovu podnetog zahteva za sudsko odlučivanje.

O ovom pitanju se više puta izjašnjavao i Evropski sud za ljudska prava (ESLJP). S tim u vezi, ESLJP je u presudi Bendenoun protiv Francuske od 24. 2. 1994. godine¹³ naglasio da se i u prethodnom stadijumu može izreći sankcija od strane administrativnog organa (na primer poreske uprave) ili Ministarstva

11 Ranija zakonska mogućnost da organi uprave vode prekršajni postupak po odredbama Zakona o prekršajima je kritikovana sa aspekta obezbeđivanja nepristrasnosti i generalne zakonitosti u prvom stepenu, jer su načela koja se primenjuju pred organima uprave potpuno različita od načela koja se primenjuju pred pravosuđnim organima (Šarkić, 2011: 8).

12 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda – EKLJP, Zakon o ratifikaciji Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa dodatnim protokolima – „Službeni list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori“, br. 9/03, 5/05 i 7/05 – ispravka i „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 12/10 i 10/15.

13 Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava je dostupna na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%7B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%7D%7D>.

unutrašnjih poslova (presuda Malige protiv Francuske od 23. 9. 1998. godine), ako se ona može pobijati u sporu pune jurisdikcije pred sudom. Ustavni sud se, sledeći trag ESLJP, takođe izjasnio o ovom pitanju. U presudi IUz 1577/10 od 25. 4. 2013. godine¹⁴, između ostalog, navedeno je da, kada o prekršaju odlučuje organ uprave, osigurana je sudska zaštita u skladu sa članom 22. stav 1. i članom 36. Ustava, iz razloga što sud može odlučivati i kontrolisati prvostepenu odluku organa uprave u odnosu na pravo i u odnosu na činjenice i primenu procesnih pravila.

3. Izdavanje i formalni elementi prekršajnog naloga

Prekršajni nalog izdaje ovlašćeni organ, odnosno ovlašćeno lice koje je postupajući u okvirima svoje nadležnosti došlo do saznanja o učinjenom prekršaju.¹⁵ Za svakog učinioca prekršaja izdaje se poseban prekršajni nalog. Ova odredba u praksi često dovodi do situacije da se povodom istog prekršaja izdaju posebni prekršajni nalozi pravnom licu i odgovornom licu u pravnom licu. Ukoliko se podnesu zahtevi za sudske odlučivanje, predmetima mogu biti zadužene različite sudije,¹⁶ što dovodi do vođenja odvojenih postupaka prema pravnom i odgovornom licu. To svakako nije najbolje rešenje koje se u praksi prevazilazi spajanjem prekršajnih postupaka.¹⁷ Takođe, ZOP je predvideo da se prekršajni nalog ne može izdati maloletniku, a ovom rešenju se može uputiti kritika da je zakonodavac, pokušavajući da ispoštuje princip da protiv maloletnog lica postupak može voditi samo sud, maloletno lice doveo u nepovoljniji položaj, jer mu nije ostavljena mogućnost da u roku od osam dana plati polovinu iznosa novčane kazne kao što mogu punoletna lica (Rakić, 2015: 259).

14 Sudska praksa Ustavnog suda Srbije je dostupna na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudencija/35/>.

15 Odredbom člana 169. ZOP, koja reguliše način izdavanja prekršajnog naloga, predviđeni su slučajevi u kojima dolazi do neposrednog uočavanja prekršaja: prilikom kontrole, nadzora i pregleda, uvidom u službenu evidenciju nadležnog organa, uvidom u podatke koji su dobijeni uz pomoć uređaja za nadzor ili merenje, prilikom inspekcijskog ili drugog nadzora, pregledom dokumentacije, prostorija i robe ili na drugi zakonom propisan način.

16 Odredba člana 49. stav 1. Sudskog poslovnika („Službeni glasnik RS“ br. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18) predviđa da, u cilju obezbeđivanja podjednake opterećenosti svih sudija u sudu, novoprimiti predmeti se najpre razvrstavaju po hitnosti, vrsti postupka, odnosno pravnoj oblasti, a zatim raspoređuju prema astronomskom računanju vremena prijema, metodom slučajnog određivanja sudije, u skladu sa utvrđenim godišnjim rasporedom poslova.

17 Odredba člana 106. ZOP predviđa da sud može na predlog stranaka ili po službenoj dužnosti, zbog celishodnosti ili drugih razloga, sprovesti jedinstveni prekršajni postupak, između ostalog i ako je više lica okrivljeno za jedan prekršaj.

Izdavalac prekršajnog naloga je dužan da uredno popuni prekršajni nalog. Prekršajni nalog sadrži:¹⁸ identifikacione elemente samog akta, ovlašćenog organa i službenog lica koje je prekršajni nalog izdalo; datum izdavanja i datum uručenja; identifikaciju pravnog subjekta kojem je izdat prekršajni nalog; činjenični opis prekršaja sa pravnom kvalifikacijom i izrečenom novčanom kaznom; uputstva, pouke i upozorenja; mesta za potpise službenog lica i pečat ovlašćenog organa i lica protiv koga je izdat prekršajni nalog; ostale elemente. Poslednjim izmenama ZOP predviđeno je da se prekršajni nalog može izdati i u elektronskoj formi.

4. Uručenje i dostavljanje prekršajnog naloga

Zakon o prekršajima predviđa dva načina uručenja prekršajnog naloga: neposredno uručenje i dostavljanje putem pošte ili dostavne službe ovlašćenog organa. Najčešća situacija je da se prekršajni nalog uručuje prisutnom licu za koga se smatra da je učinilo prekršaj u momentu otkrivanja prekršaja. Lice kojem je izdat prekršajni nalog svojim potpisom na odgovarajućem mestu u nalogu potvrđuje njegov prijem. Ukoliko osumnjičeni odbije da primi nalog, službeno lice će ga upozoriti na posledice odbijanja prijema, uneti u nalog zabelešku o odbijanju prijema, dan i čas kada je prijem odbijen, čime se smatra da je prekršajni nalog uručen.

Kada se prekršajni nalog uručuje osumnjičenom¹⁹ za izvršenje prekršaja koji ne može da dokaže svoj identitet ili nema prebivalište, ili ne živi na adresi na kojoj je prijavljen, ili ako ima prebivalište u inostranstvu ili ako odlazi u inostranstvo radi boravka, mogu nastati različite situacije, u zavisnosti od vremena i mesta izdavanja prekršajnog naloga. Licu kojem je izdat prekršajni nalog u radno vreme banke ili pošte, naložiće se da izrečenu kaznu uplati odmah preko banke ili pošte. Ukoliko je osumnjičenom izdat prekršajni nalog van radnog vremena banke ili pošte ili ako je mesto izvršenja van naseljenog mesta, novčana kazna će se naplatiti na licu mesta uz izdavanje potvrde u kojoj je naveden i iznos poštarine koji je osumnjičeni dužan da plati na licu mesta, a ovlašćeni službenik će prvog narednog radnog dana uplatiti novac preko pošte. Analizirane situacije pretpostavljaju prihvatanje odgovornosti od strane lica kojem je prekršajni nalog izdat i njegov pristanak da novčanu kaznu odmah plati.

18 Videti čl. 170. i 171. ZOP.

19 Situacije koje analiziram reguliše odredba člana 178. ZOP. Primetno je da samo u ovom članu zakonodavac pominje učinioca prekršaja kojem se izdaje prekršajni nalog, čime je narušena pretpostavka nevinnosti, kao osnovno načelo kaznene procedure propisano EKLJP i Ustavom Republike Srbije.

Međutim, ako osumnjičeni ne želi da odmah plati novčanu kaznu jer ne prihvata odgovornost za prekršaj, smatraće se da je podneo zahtev za sudsko odlučivanje i odmah će se dovesti pred nadležni sud. U ovoj situaciji sud najčešće postupa u tzv. „hitnom“ postupku²⁰ jer to zahtevaju navedene alternativno predviđene okolnosti koje se odnose na ličnost učinioca. Ukoliko nije moguće učinioca prekršaja odmah dovesti pred sud, tada predstavnik ovlašćenog organa može preduzeti mere iz člana 199. stav 1. ZOP, odnosno zadržati putnu ispravu ili drugi identifikacioni dokument okrivljenog i o tome izdati potvrdu. Na ovaj način se predupređuje napuštanje teritorije Republike Srbije od strane lica koje je osnovano sumnjivo da je izvršilo prekršaj.

Dostavljanje izdatog prekršajnog naloga putem pošte ili dostavne službe ovlašćenog organa će se izvršiti u dva slučaja: ako je lice za koga se smatra da je učinilo prekršaj odsutno i kada okolnosti otkrivanja ili priroda prekršaja to zahtevaju. Zakonodavac je izričito predvideo da se dostavljanje prekršajnog naloga mora izvršiti u skladu sa odredbama o dostavljanju iz zakona koji uređuje opšti upravni postupak.²¹ O posledicama nezakonitog dostavljanja više reči će biti u nastavku.

5. Prihvatanje odgovornosti

Prihvatanje odgovornosti za prekršaj povodom kojeg je izdat prekršajni nalog može biti aktivno i pasivno. U slučaju da se izrečena novčana kazna plati u roku od osam dana od uručenja naloga, osumnjičeni se oslobađa plaćanja polovine iznosa izrečene novčane kazne. Osumnjičeni može prihvatiti odgovornost za prekršaj i nakon isteka roka od osam dana od prijema prekršajnog naloga, ako pre postupka izvršenja dobrovoljno plati celokupan iznos izrečene novčane kazne.

Ovo su slučajevi aktivnog prihvatanja odgovornosti. Do pasivnog prihvatanja odgovornosti za učinjeni prekršaj dolazi kada osumnjičeni u roku od osam dana od dana prijema prekršajnog naloga ne plati izrečenu kaznu ili ne podnese zahtev za sudsko odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu. Tada se smatra da je prihvatio odgovornost propuštanjem, a prekršajni nalog će postati konačan i izvršan.²² Prekršajni nalog sa konstatacijom konačnosti i zabeležkom da novčana kazna nije plaćena ovlašćeni organ dostavlja nadležnom prekršajnom sudu da izrečenu novčanu kaznu unese u registar i sprovede postupak izvršenja u skladu sa ovim zakonom.

20 Ove situacije su regulisane odredbom člana 308. ZOP. Za njih je karakteristično određivanje izvršenja presude pre pravnosnažnosti, kratki rokovi za žalbu i postupanje po žalbi od strane prvostepenog i drugostepenog suda.

21 Predviđeno je odredbama čl. 72–78. Zakona o opštem upravnom postupku.

22 O svojstvu konačnosti i izvršnosti prekršajnog naloga biće više reči u nastavku rada.

6. Neprihvatanje odgovornosti

Lice kojem se izdaje prekršajni nalog na licu mesta može osporiti izvršenje prekršaja i izjaviti da će podneti zahtev za sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu. Rok u kojem se može podneti zahtev za sudsko odlučivanje je osam dana od dana uručenja ili dostavljanja prekršajnog naloga.

Potpisani prekršajni nalog dostavljen u navedenom roku mesno nadležnom sudu (lično ili putem pošte) postaje zahtev za sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu.²³

Sporna je zakonska odredba koja predviđa da, ako lice kome se izdaje prekršajni nalog izjavi da će zahtevati sudsko odlučivanje o nalogu, službeno lice može u dogovoru sa nadležnim sudom, prilikom izdavanja naloga, odrediti datum pretresa.²⁴ Ova mogućnost se vrlo retko primenjuje u praksi, jer osumnjičeni najčešće naknadno podnosi zahtev za sudsko odlučivanje. Pored navedenog, citirana zakonska odredba poseduje očigledne manjkavosti, jer dozvoljava zakazivanje pretresa,²⁵ čime se zaobilazi postupak ispitivanja izdatog prekršajnog naloga, kao poseban postupak koji prethodi donošenju rešenja o pokretanju prekršajnog postupka. Izdati prekršajni nalog može posedovati određene anomalije, što implicira njegovo uređenje od strane izdavaoca, a po zahtevu suda. Ukoliko prekršajni nalog nije pravno valjan, isti će biti odbačen, a sud neće zakazivati ročište ili pretres. Postavlja se i pitanje zašto je zakonodavac predvideo zakazivanje pretresa, kada pretres predstavlja procesnu radnju koja se dosta retko primenjuje u prekršajnom postupku. Naposljetku, nejasno je kako organ koji izdaje nalog može u dogovoru sa nadležnim sudom, prilikom izdavanja naloga, odrediti datum pretresa, imajući u vidu odredbe zakona (Vukčević, 2014: 138, 139), a sporno je na koji način bi bio realizovan „dogovor“ službenog lica i nadležnog suda o datumu pretresa, koga bi službeno lice moralo kontaktirati i tako dalje.²⁶

23 Član 174. stav 1. ZOP. Zakonodavac je ovim odredbama uveo pravnu fikciju da jedan isti akt (izdati prekršajni nalog) može imati različita procesna svojstva. Naime, prekršajni nalog se „transformiše“ u zahtev za sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu na navedeni način. Sigurno je da ovo pravno-tehnički nije najbolje rešenje, jer se suštinski sva ispitivanja suda svode na utvrđivanje činjenice da li je izdati prekršajni nalog pravno valjan, odnosno da li su ispunjene procesne pretpostavke za pokretanje prekršajnog postupka.

24 U pitanju je odredba člana 172. stav 7. ZOP. Stavom 8. je predviđeno da je organ dužan da unese u nalog zabelešku o zakazanom pretresu i odmah, a najkasnije prvog narednog radnog dana, o tome obavesti nadležan sud.

25 U nastojanju da se ubrza prekršajni postupak (što je u skladu sa težinom prekršaja kao lakših kaznenih delikata) pretres se predviđa kao fakultativna faza postupka i u svakom konkretnom slučaju sudija će odlučivati o tome da li je pretres neophodan ili ne, imajući u vidu težinu prekršaja, eventualno nastalu štetu ili posledice činenja prekršaja, kao i ličnost učinioca (Mrvić Petrović, 2013: 14).

26 Primera radi, dežurni prekršajni sudija ne može znati kojem sudiji će biti zaveden predmet po zahtevu za sudsko odlučivanje. Sudski predmet ne može biti formiran bez inicijalnog akta, dakle, mora bi-

Precizno definisanje radnji koje sud preduzima nije urađeno na adekvatan način, što je još jedan od propusta zakonodavca. Naime, odredba člana 176. ZOP naslovljena je kao Ispitivanje zahteva za sudsko odlučivanje, a stav 1. predviđa da će sud rešenjem odbaciti neblagovremen ili nepotpisan zahtev za sudsko odlučivanje (iz čega jasno proizilazi da se ispituje zahtev za sudsko odlučivanje). Međutim, stavom 4. istog člana je predviđeno da, ako je prekršajni nalog koji je okrivljeni podneo kao zahtev za sudsko odlučivanje nečitak ili ne sadrži sve potrebne podatke za postupanje suda, a posebno ako nije preciziran činjenični opis radnje itd., sud će zatražiti od organa koji je izdao prekršajni nalog da ga u roku od osam dana uredi. U vezi s iznetim, jasno se zaključuje da odredba ovog stava propisuje da sud zapravo ispituje izdati prekršajni nalog. Dalje nedoumice stvara odredba člana 174. stav 5. ZOP²⁷ koja je naizgled protivrečna citiranoj odredbi člana 176. st. 1. i 4, a iz koje proizilazi da bi sud nakon ispitivanja zahteva za sudsko odlučivanje morao odmah doneti rešenje o pokretanju prekršajnog postupka, a da ne ispituje formalno-materijalne elemente izdatog prekršajnog naloga. Mišljenja smo da je u pitanju terminološka neodređenost zakonodavca, te da sud rešenje o pokretanju postupka donosi tek nakon što ispita zahtev za sudsko odlučivanje i izdati prekršajni nalog. Očigledno je da zakonodavac, shodno naslovu člana 176. ZOP, pod ispitivanjem zahteva za sudsko odlučivanje podrazumeva i ispitivanje izdatog prekršajnog naloga, što u zakonskom tekstu nije precizno definisano. Navedene terminološke neodređenosti koje se protežu kroz ceo zakonski tekst kojim se uređuje institut prekršajnog naloga mogu jednostavno biti prevaziđene tako što će se jasno definisati da sud, kada je dostavljen zahtev za sudsko odlučivanje, preduzima više procesnih aktivnosti: ispituje inicijalni akt – zahtev za sudsko odlučivanje, zatim, ispituje izdati prekršajni nalog i, ukoliko su ispunjeni svi uslovi, donosi rešenje o pokretanju prekršajnog postupka.²⁸

ti dostavljen potpisan prekršajni nalog koji predstavlja zahtev za sudsko odlučivanje i tako dalje.

27 Ova odredba propisuje da je sud obavezan da odmah nakon zavođenja predmeta ispita zahtev za sudsko odlučivanje, donese rešenje o pokretanju postupka i pozove organ koji je izdao prekršajni nalog da se u roku od osam dana izjasni i dostavi ili predloži dokaze o učinjenom prekršaju.

28 Odredba člana 174. ZOP predviđa da lice, protiv koga je izdat prekršajni nalog dostavljanjem zahteva za sudsko odlučivanje nadležnom sudu, stiče svojstvo okrivljenog u prekršajnom postupku. Ovoj odredbi se može uputiti kritika jer je zakonom predviđeno da se prekršajni postupak pokreće donošenjem rešenja o pokretanju prekršajnog postupka i tek od ove procesne radnje lice kome je izdat prekršajni nalog trebalo bi da ima svojstvo okrivljenog lica, što je u skladu sa odredbom člana 118. stav 1. ZOP koja propisuje da je okrivljeni lice protiv koga se vodi prekršajni postupak. Citirana odredba člana 174. ZOP predviđa da se svojstvo okrivljenog stiče samim podnošenjem potpisanog prekršajnog naloga koji predstavlja zahtev za sudsko odlučivanje, dakle, u situaciji kada sud ima mogućnost da odbaci prekršajni nalog, što znači da je jedno lice imalo svojstvo okrivljenog pre nego što je prekršajni postupak formalno započet. *De lege ferenda* bi se ova odredba mo-

6.1. Ispitivanje zahteva za sudsko odlučivanje

Da bi izdati prekršajni nalog dobio svojstvo zahteva za sudsko odlučivanje on mora biti priložen u originalu, potpisan od strane okrivljenog i dostavljen mesno nadležnom sudu u roku od osam dana od uručenja, odnosno dostavljanja. Najčešći propusti na strani primaoca prekršajnog naloga su neblagovremenost, nepotpisanost naloga, predaja fotokopije naloga i pisanje zahteva za sudsko odlučivanje kao posebnog pismena (Kozarski, 2016: V-5).

Postavlja se pitanje da li prekršajni nalog treba da bude potpisan isključivo od strane lica kojem je izdat prekršajni nalog ili to može učiniti branilac, koji je shodno odredbi člana 119. stav 3. ZOP ovlašćen da u korist okrivljenog preduzima sve radnje koje može preduzeti okrivljeni. Mišljenja smo da bi prekršajni nalog morao biti potpisan od strane osumnjičenog, koji je izvorni nosilac prava da zahteva sudsko odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu i da branilac ne može supstituisati osumnjičenog u ovom slučaju. Kao što pisanu odbranu u prekršajnom postupku mora potpisati okrivljeni, da bi je sud prihvatio kao punovažan način iznošenja odbrane, tako i prekršajni nalog mora biti potpisan od strane osumnjičenog za izvršenje prekršaja.²⁹ Odredba člana 170. stav 1. tačka 13. ZOP predviđa da prekršajni nalog sadrži mesto za potpis, odnosno potpis i pečat lica protiv koga je izdat prekršajni nalog. U sudskoj praksi se fleksibilnije tumači ova odredba, pa se smatra da je prekršajni nalog potpisan i ukoliko se potpis ne nalazi na predviđenom mestu.³⁰

Poseban pismeni podnesak naslovljen kao zahtev za sudsko odlučivanje, a da pri tome nije priložen original potpisanog prekršajnog naloga, ne bi mogao biti prihvaćen od strane suda. Ukoliko sud prilikom ispitivanja zahteva za sudsko odlučivanje utvrdi neku od pobrojanih anomalija, rešenjem će odbaciti zahtev za sudsko odlučivanje, usled čega prekršajni nalog stiče svojstvo konačnosti i izvršnosti.

rala brisati iz zakonskog teksta jer je suprotna osnovnom principu da se svojstvo okrivljenog stiče donošenjem rešenja o pokretanju prekršajnog postupka, koje sadrži označenje lica protiv koga se pokreće prekršajni postupak i pravnu kvalifikaciju prekršaja (član 185. stav 2. ZOP).

29 Odredba člana 174. stav 4. ZOP propisuje da ako lice kojem je izdat prekršajni nalog sudu dostavi zahtev za sudsko odlučivanje putem pošte, uz potpisan prekršajni nalog može priložiti i svoju pisanu odbranu i dostaviti ili predložiti dokaze.

30 U rešenju Prekršajnog apelacionog suda Prž. br. 21903/17 od 13. 11. 2017. godine zauzet je stav da se smatra da je prekršajni nalog potpisan i ukoliko je potpisan na poledini, dakle, ne i na mestu koje je predviđeno za potpis.

Prekršajni nalog koji je osumnjičenom uručen putem pošte ili dostavne službe ovlaštenog organa neće sadržati datum uručenja,³¹ što sud onemogućava da ispita blagovremenost zahteva za sudsko odlučivanje. U tom slučaju, sud je u obavezi da od izdavaoca prekršajnog naloga zahteva dostavljanje podataka i dokaza o uručenju,³² kako bi utvrdio da li je zahtev za sudsko odlučivanje podnesen u roku od osam dana od dana prijema prekršajnog naloga.

6.2. Ispitivanje prekršajnog naloga

Ukoliko zahtev za sudsko odlučivanje nije odbačen, sud ispituje izdati prekršajni nalog. Odredba člana 176. stav 4. ZOP propisuje da ako je prekršajni nalog koji je okrivljeni podneo kao zahtev za sudsko odlučivanje nečitak ili ne sadrži sve potrebne podatke za postupanje suda,³³ a posebno ako nije preciziran činjenični opis radnje iz koje proizilazi pravno obeležje prekršaja, vreme i mesto izvršenja prekršaja, sud će pre donošenja rešenja o pokretanju postupka zahtevati od organa koji je izdao prekršajni nalog da ga u roku od osam dana uredi.

Sa aspekta procesne ravnopravnosti stranaka posebno je sporna odredba o obavezi suda da naloži izdavaocu prekršajnog naloga da isti uredi u situaciji kada nije preciziran činjenični opis radnje iz koje proizilazi pravno obeležje prekršaja, vreme i mesto izvršenja prekršaja. Zakonodavac stavlja u povoljniji položaj podnosioca zahteva, kojem na ovaj način sud zapravo pomaže da suštinski element prekršajnog naloga – činjenično pravne elemente prekršaja za koji se okrivljeni tereti, uredi na zakonom propisan način.³⁴ Ovakva odredba, koja postoji i kod ispitivanja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, neopravdano favorizuje jednu stranku u postupku, podnosioca zahteva, što je suprotno članu 6. EKLJP i članu 32. stav 1. Ustava, kao i relevantnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava.³⁵

31 Osumnjičeni u praksi gotovo nikada ne popuni datum uručenja prekršajnog naloga koji mu je dostavljen.

32 U ovoj situaciji prekršajni nalog ne sadrži sve potrebne podatke za postupanje suda, a utvrđivanje ove činjenice već predstavlja ispitivanje formalnih elemenata izdatog prekršajnog naloga kao preduslova za ispitivanje blagovremenosti podnetog zahteva za sudsko odlučivanje.

33 Prekršajni nalog je nečitak u slučajevima kada je napisan rukom od strane ovlaštenog lica, rukopisom koji nije razumljiv. Prekršajni nalog ne sadrži sve podatke za postupanje suda kada na istom, na primer, nije naveden jedinstveni matični broj lica kojem se izdaje prekršajni nalog, mesto prebivališta i tako dalje.

34 O pogrešnim uputstvima drugostepenih prekršajnih sudova, kojima se narušava načelo nepristranosti suda i procesne ravnopravnosti stranaka videti u: Jeličić, 2017: 593, 594.

35 U skladu sa praksom ESLJP koja datira još od slučaja Neumeister protiv Austrije od 27. 6. 1968. godine ravnopravnost stranaka u korišćenju procesnih sredstava znači da je sud dužan da svakoj stranci pruži razumnu mogućnost da se koristi svojim procesnim sredstvima, i to na način koji je

Zatim, postavlja se pitanje da li uređeni prekršajni nalog treba dostaviti radi izjašnjenja i pripremanja odbrane osumnjičenom koji je uz zahtev za sudsko odlučivanje već dostavio pisanu odbranu³⁶ i da li je u pitanju drugi akt, suštinski različit od prvobitno izdatog prekršajnog naloga? U vezi s navedenim, potrebno je ukazati na suštinsku anomaliju ove odredbe. Naime, ZOP predviđa mogućnost da uz zahtev za sudsko odlučivanje osumnjičeni dostavi pisanu odbranu³⁷ u kojoj može istaći nedostatke prekršajnog naloga koji se odnose upravo na činjenični opis radnje iz kojeg ne proizilaze pravna obeležja prekršaja, vreme i mesto izvršenja prekršaja. U ovoj procesnoj situaciji, kada je okrivljeni na zakonom dozvoljen način dostavljanjem pisane odbrane uz zahtev za sudsko odlučivanje osporio izdati prekršajni nalog, naredba suda upućena izdavaocu prekršajnog naloga da isti precizira u pogledu propusta na koje je ukazano pisanom odbranom bi obesmisllila dostavljenu pisanu odbranu, čime bi bilo narušeno pravo okrivljenog na odbranu i ravnopravnost stranaka u prekršajnom postupku.³⁸

Mišljenja smo da izdavalac prekršajnog naloga mora da snosi posledice nevaljanog naloga i da u ovoj situaciji sud isti treba da odbaci, a ne da poučava izdavaoca da ga uredi. Iako citirana zakonska odredba člana 176. stav 4. propisuje da je sud dužan da u roku od osam dana zatraži od organa koji je izdao prekršajni nalog da isti uredi, a sudska praksa sledi trag zakonodavca, mišljenja smo da je ovo rešenje diskutabilno sa aspekta načela nepristrasnosti suda i procesne ravnopravnosti stranaka kao osnovnim principima prava na pravično suđenje. Eventualno preciziranje prekršajnog naloga bi moglo biti opravdano samo u slučaju formalnih nedostataka (podaci za fizičko lice, pravno lice, nečitak nalog itd.), ali kada postoje anomalije u činjeničnom opisu prekršaja, izdavalac

ne dovodi u suštinski nepovoljniji položaj u odnosu na suprotnu stranku. U presudi Borgers protiv Belgije od 30. 10. 1991. godine, ESLJP je istakao da samo postojanje povoljnijeg procesnopravnog položaja predstavlja povredu načela ravnopravnosti stranaka, bez obzira na ishod postupka.

- 36 Treba imati u vidu da odredba člana 243. stav 2. ZOP predviđa da ovlašćeni predstavnik podnosioca zahteva ima pravo da na pretresu izmeni sadržinu zahteva u pogledu činjeničnog opisa prekršaja, dok je stavom 3. propisano da će u ovom slučaju sud rešenjem odložiti pretres da bi se okrivljeni upoznao sa izmenom zahteva i da bi pripremio odbranu. I u navedenim procesnim situacijama okrivljenom bi morao biti dostavljen preciziran prekršajni nalog.
- 37 Iako ZOP ovu mogućnost predviđa u situaciji kada se zahtev za sudsko odlučivanje dostavi putem pošte (član 174. stav 5), ne postoji razlog zbog kojeg okrivljeni ne bi mogao dostaviti pisanu odbranu i kada lično podnese zahtev za sudsko odlučivanje.
- 38 Postoji bitna razlika razmatranog slučaja u odnosu na procesnu situaciju kada sud ispituje zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u pogledu postojanja navedenih elemenata jer sud pred sobom ima samo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, a ne i pisanu odbranu koja u ovoj fazi ne može biti dostavljena od strane osumnjičenog jer nije doneto rešenje o pokretanju prekršajnog postupka niti je osumnjičenom upućen poziv radi saslušanja.

prekršajnog naloga mora da snosi posledice svog propusta, a sud ne bi smeo da mu „pomaže“ da isti sastavi na pravno valjan način.

Zakonodavac je predvideo da ako ovlašćeni organ u ostavljenom roku ne postupi po zahtevu suda i ne otkloni nedostatke, sud će postupiti kao sa neurednim zahtevom za pokretanje prekršajnog postupka.³⁹ Doslednom primenom navedene odredbe, kao što odbacuje zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, kao optužni akt, po analogiji, sud bi morao da odbaci izdati prekršajni nalog.⁴⁰ Postupajući po zahtevu za sudsko odlučivanje, sud je ispitivao izdati prekršajni nalog koji nije uređen po nalogu suda, zbog čega ga sud odbacuje jer je pretpostavka da je podnosilac zahteva odustao od svog akta.⁴¹ Ovakva odluka suda je posledica osnovanog zahteva za sudsko odlučivanje, dakle, uspešne procesne radnje inicirane od strane osumnjičenog. Odbacivanje izdatog prekršajnog naloga od strane suda dovodi do pravne posledice uklanjanja tog akta iz pravnog prometa, na osnovu sudske odluke i time prekršajni nalog više ne proizvodi pravno dejstvo u odnosu na okrivljenog.

Ukoliko sud zahtev okrivljenog za sudsko odlučivanje na osnovu izdatog prekršajnog naloga ne odbaci, doneće rešenje o pokretanju prekršajnog postupka. Prekršajni sud je dužan da organ koji je izdao prekršajni nalog pozove da se u roku od osam dana izjasni i dostavi ili predloži dokaze o učinjenom prekršaju. Međutim, ZOP ne propisuje nikakve posledice ukoliko izdavalac prekršajnog naloga ne postupi po nalogu suda, s tim da takvim postupkom svakako rizikuje da sud donese oslobađajuću presudu usled nedostatka dokaza. Donošenjem rešenja

39 Odredba člana 182. stav 3. ZOP predviđa da u slučaju da podnosilac zahteva ne otkloni nedostatke u određenom roku, smatraće se da je odustao do zahteva i zahtev će se rešenjem odbaciti.

40 Zakonodavac razlikuje dve moguće radnje suda: odbacivanje zahteva za sudsko odlučivanje i odbacivanje prekršajnog naloga usled pretpostavke da je izdavalac odustao od naloga jer nije postupio po zahtevu suda za uređenje.

41 U vezi s tim je i odluka Prekršajnog apelacionog suda, odeljenja u Novom Sadu Prž. br. 2616/18 od 20. 2. 2018. godine u kojoj je navedeno da iz spisa predmeta proizilazi da izdavalac prekršajnog naloga nije postupio po zahtevu prvostepenog suda i nedostatke otklonio, zbog čega je prvostepeni sud pravilno rešenjem odbacio podneti prekršajni nalog na osnovu člana 182. stav 3. Zakona o prekršajima, s obzirom na to da je izdavalac prekršajnog naloga, time što nije postupio po zahtevu prvostepenog suda i otklonio nedostatke u izdatom prekršajnom nalogu, od prekršajnog naloga odustao. Međutim, u istoj situaciji, isti sud je u ranijoj odluci Prž. br. 24962/17 od 25. 12. 2017. godine naveo da je prvostepeni sud pravilno našao da izdati prekršajni nalog ne može da opstane, međutim, pogrešno je isti odbacio, pri tome ne odlučujući o njegovoj daljoj sudbini, koji u takvoj situaciji ostaje na snazi i proizvodi pravna dejstva. Zbog toga je sud pobijano rešenje preinačio i umesto naloga odbacio zahtev za sudsko odlučivanje po izdatom prekršajnom nalogu, a s obzirom na to da se prekršajni postupak nije vodio upravo zbog propusta izdavaoca naloga, koji je u toku postupka stekao svojstvo podnosioca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, sud je našao da je neophodno odlučiti o sudbini izdatog prekršajnog naloga, kako isti ne bi i dalje proizvodio dejstva na štetu okrivljenog, pa je odlučio da isti stavi van snage. Argumentacija za ovakvu odluku, iz svih navedenih razloga, pravno je neodrživa.

o pokretanju prekršajnog postupka smatra se da odluka o novčanoj kazni iz prekršajnog naloga nije izrečena, osim u slučaju kada okrivljeni odustane od zahteva. Odredba člana 174. stav 7. ZOP propisuje da ako sud utvrdi da je okrivljeni koji je zahtevao sudske odlučivanje odgovoran za prekršaj, svojom odlukom će ga obavezati da novčanu kaznu iz prekršajnog naloga plati u punom iznosu kao i da nadoknadi sudske troškove.⁴² Zakonodavac je na ovaj način jasno predvideo da, u slučaju utvrđene odgovornosti okrivljenog za prekršaj, sud mora da okrivljenog obaveže da novčanu kaznu plati u iznosu koji je opredeljen u izdatom prekršajnom nalogu. Iz zakonskog uređenja proizilazi da sud za najlakše prekršaje za koje se izdaje prekršajni nalog ne može u sudskom postupku izreći opomenu (Milić, 2017: 1708). U budućoj reformi prekršajnog zakonodavstva ovo rešenje bi moglo biti promenjeno, uz argumentaciju da je zahtevom sa sudske odlučivanja osporen prekršajni nalog, što podrazumeva i odluku o izrečenoj novčanoj kazni, pa bi sud mogao, ukoliko utvrdi odgovornost okrivljenog, izreći prekršajnu sankciju koju smatra adekvatnom. Ovo iz razloga što sud u sudskom postupku utvrđuje postojanje odgovornosti okrivljenog, pa je ingerencija suda da odluči i o prekršajnoj sankciji.⁴³

Nakon donošenja rešenja o pokretanju prekršajnog postupka, sud sprovodi postupak, koji u svemu ima karakteristike redovnog prekršajnog postupka koji se sprovodi po zahtevu za pokretanje prekršajnog postupka. Određene specifičnosti se odnose na odustanak od zahteva za sudske odlučivanje, koje može biti izričito i prećutno. Na prvom ročištu okrivljeni može odustati od zahteva, a smatraće se da je odustao ukoliko ne pristupi prvom ročištu i svoj izostanak ne opravda. Sporno je pitanje da li se može smatrati da je okrivljeni odustao od zahteva u slučaju kada je uredno pozvan i ne pristupi na ročište, ali dostavi pisanu odbranu. S obzirom da ZOP propisuje kumulativnu ispunjenost uslova za prećutan odustanak okrivljenog, u navedenoj situaciji bi sud morao da prihvati pisanu odbranu i sprovodi dalje postupak. S tim u vezi, sve odluke koje sud može doneti u redovnom postupku važe i u slučaju izdatog prekršajnog naloga.

42 Navedenu pouku sadrži i izdati prekršajni nalog koji se uručuje okrivljenom. Videti član 171. stav 1. tačka 4. ZOP.

43 Postoje i stanovišta da se u konkretnom slučaju mogu primenjivati odredbe o ublažavanju fiksne novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom. Odeljenje sudske prakse Prekršajnog apelacionog suda, odgovarajući na pitanje da li se okrivljenom novčana kazna izrečena prekršajnim nalogom može ublažiti, odnosno da li mu se može izreći opomena, ističe sledeće: „Ukoliko sud nađe da postoje okolnosti koje u znatnoj meri umanjuju odgovornost učinioaca, može umesto propisane novčane kazne okrivljenom izreći opomenu kao sankciju. Ukoliko sud nađe da postoje olakšavajuće okolnosti koje ukazuju da se i blažom kaznom može postići svrha kažnjavanja, novčana kazna izrečena prekršajnim nalogom se može ublažiti, pod uslovom da nije ispod opšteg, zakonom propisanog minimuma (član 39. Zakona o prekršajima).“ Dostupno na: <http://pkap.sud.rs/prekršajni-apelacioni-sud-pitanja-i-odgovori-prekršajni-postupak.html>, stranici pristupljeno 1. 4. 2018. godine.

7. Prekršajni nalog i izvršni prekršajni postupak

Do izvršnog prekršajnog postupka povodom izdatog prekršajnog naloga dolazi u slučaju kada prekršajni nalog sa konstatacijom konačnosti i zabeležkom da novčana kazna nije plaćena ovlašćeni organ dostavi nadležnom prekršajnom sudu da izrečenu novčanu kaznu unese u registar i sprovede postupak izvršenja. Pre svega, treba ukazati da je *conditio sine qua non* za izvršni prekršajni postupak svojstvo konačnosti i izvršnosti prekršajnog naloga. Postojanje takve odluke je procesna pretpostavka izvršenja što odgovara pravilu da se prinudno izvršenje može dopustiti, odnosno sprovesti samo na osnovu valjanog izvršnog naslova – *nulla executio sine titulo* (Mrvić Petrović, 2014b: 6). Prekršajni nalog stiče svojstvo konačnosti kada je uručen u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, a nije podnesen zahtev za sudsko odlučivanje ili je isti pravnosnažno odbačen, odnosno odustankom od izjavljenog zahteva za sudsko odlučivanje. Zakonskoj odredbi člana 307. stav 3. ZOP, koja predviđa da prekršajni nalog stiče svojstvo izvršnosti protekom roka od osam dana od dana uručenja, može se uputiti kritika da zanemaruje da izvršnost naloga nastupa tek nakon sticanja konačnosti.⁴⁴

Rešenjem o izvršenju⁴⁵ sud određuje da li će se neplaćena novčana kazna zameniti u kaznu zatvora ili u kaznu rada u javnom interesu, ili naplatiti prinudnim putem. U praksi, donošenje ovog rešenja se ne pokazuje kao problematično,⁴⁶ međutim, sporno pitanje koje se često pojavljuje u praksi se odnosi na činjenicu da kažnjeno lice može izjaviti prigovor u kojem navodi da prekršajni nalog nema svojstvo izvršne isprave, odnosno svojstvo konačnosti.⁴⁷ O prigovoru odlučuje veće u sastavu od troje sudija, a sudija koji je doneo rešenje o prinudnoj naplati može i sam staviti van snage svoje rešenje ako nađe da su razlozi iz prigovora osnovani. Prilikom odlučivanja o prigovoru može se utvrditi da dostavljeni prekršajni nalog nije mogao steći svojstvo konačnosti zbog neuredne

44 Po ovoj zakonskoj odredbi, izvršni su svi prekršajni nalozi koji su uručeni bez obzira na to da li je, na primer, izjavljen zahtev za sudsko odlučivanje i pokrenut prekršajni postupak, što predstavlja smetnju za izvršenje. Naime, odredbom člana 307. stav 1. ZOP jasno je navedeno da se odluka doneta u prekršajnom postupku izvršava kad postane pravnosnažna i kad za izvršenje nema zakonskih smetnji, što predstavlja opšte pravilo. Izuzetak je npr. izvršenje pre pravnosnažnosti koje je regulisano odredbom člana 308. ZOP.

45 Ovo rešenje donosi sudija koji je godišnjim rasporedom poslova određen da postupa u izvršnoj materiji.

46 Sudu se najčešće dostavlja kopija izdatog prekršajnog naloga sa konstatacijom konačnosti, a ovu činjenicu sudija ne proverava, već, s obzirom na zabeležku da novčana kazna nije plaćena, donosi rešenje o izvršenju.

47 Prigovor se može uložiti u roku od tri dana od dana prijema rešenja o izvršenju. Primera radi, kažnjena lica ističu da im prekršajni nalog nije valjano uručen i da su za prekršaj saznali tek kada su primili rešenje o izvršenju i tako dalje.

dostave⁴⁸ i tada se rešenje o izvršenju stavlja van snage.⁴⁹ Međutim, ovakva odluka veća ne utiče na prekršajni nalog koji je sa klauzulom konačnosti i izvršnosti dostavljen sudu radi donošenja rešenja o izvršenju. U navedenoj situaciji je sporno koja su ovlašćenja veća i izvršnog sudije u odnosu na osporeno svojstvo konačnosti prekršajnog naloga. Moguća su dva rešenja. Po prvom, moglo bi se uzeti da veće ima ingerencije da stavi van snage rešenje o izvršenju, a po službenoj dužnosti ukine klauzulu konačnosti prekršajnog naloga i naloži izdavaocu prekršajnog naloga da isti uruči osumnjičenom na zakonom propisan način.⁵⁰ Druga, možda i prihvatljivija mogućnost je da veće stavi van snage rešenje o izvršenju, a da postupajući izvršni sudija preduzima dalje radnje i utvrdi da li je prekršajni nalog konačan, na primer, da odbije donošenje rešenja o izvršenju i naloži izdavaocu naloga ukidanje klauzule konačnosti, te ponovno uručenje prekršajnog naloga.⁵¹

Očigledno je da je u pitanju pravna praznina i da ove situacije moraju biti zakonom regulisane jer može doći do ozbiljnog ugrožavanja ljudskih prava.

Naime, neurednom dostavom prekršajnog naloga osumnjičeni za izvršenje prekršaja je lišen Ustavom zagarantovanog prava na pravno sredstvo,⁵² prava da izrečenu novčanu kaznu plati u roku od osam dana i bude oslobođen plaćanja polovine kazne, ali i da novčanu kaznu plati u punom iznosu nakon proteka

48 Veliki problem u praksi nastaje usled dostavljanja prekršajnog naloga koje nije u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. Time izdavaoci prekršajnih naloga nezakonito na iste stavljaju klauzulu konačnosti, pokreću izvršni prekršajni postupak, pa u praksi često dolazi do situacija da se kažnjenom licu koje nije ni primilo prekršajni nalog zameni novčana kazna u zatvor, što može izazvati brojne posledice i neprijatnosti.

49 Zakonodavac nije predvideo odluke veća prilikom odlučivanja o izjavljenom prigovoru, niti je uputio na shodnu primenu Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

50 Po analogiji sa ovlašćenjem drugostepenog suda da ožalbenu presudu ispituje i mimo žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti. Tačno je da veće odlučuje o prigovoru na rešenje o izvršenju, a ne o konačnosti prekršajnog naloga, ali je navodna konačnost prekršajnog naloga uzrokovala donošenje rešenja o izvršenju.

51 U skladu s ovim shvatanjem je rešenje Prekršajnog apelacionog suda, odeljenja u Novom Sadu Prži. br. 12/17 od 24. 1. 2017. godine u kojoj je navedeno da je prvostepeni sud propustio da dostavljeni prekršajni nalog vrati izdavaocu na uređenje i to kako u pogledu datuma konačnosti, tako i u pogledu potvrde postojanja pretpostavki za nastupanje konačnosti, odnosno zabeleške da izrečena kazna nije plaćena u propisanom roku, umesto čega se upustio u izvršenje izrečene kazne donošenjem rešenja o zameni novčane kazne u kaznu zatvora.

52 Propisano u članu 36 stav 2 Ustava koji predviđa da svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu. U konkretnom slučaju, osumnjičeni je lišen prava da podnese zahtev za sudsko odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu. U vezi s tim, treba ukazati na odluku odluku Ustavnog suda U 850/10 od 12. 7. 2012. godine u kojoj je navedeno da od okolnosti da li će i kada stranci biti izvršeno dostavljanje akta zavisi i pravna mogućnost i rok za korišćenje propisanog pravnog sredstva.

roka od osam dana, pre donošenja rešenja o izvršenju i izbegne plaćanje troškova prekršajnog postupka.

Da bi se ovakve situacije izbegle u praksi, *de lege ferenda* bi u budućim izmenama ZOP trebalo propisati da izdavalac prekršajnog naloga nadležnom sudu mora da dostavi i dokaze da je dostavljanje prekršajnog naloga izvršeno na zakonit način, što je pretpostavka konačnosti prekršajnog naloga. To bi obavezalo izdavaoce prekršajnih naloga na zakonito postupanje i poštovanje zakonskih odredbi o dostavljanju, a postupajućem izvršnom sudiji omogućilo da pouzdano utvrdi činjenicu konačnosti i izvršnosti prekršajnog naloga pre donošenja rešenja o izvršenju.

Zaključna razmatranja

Iz svega iznetog očigledno proizilazi da institut prekršajnog naloga nije regulisan na prihvatljiv način. Brojni normativni propusti, nejasnoće ali i suštinske anomalije na koje je ukazano u radu onemogućavaju efikasnu primenu ovog instituta u praksi, a veliki broj problematičnih rešenja dovodi do nejednakog postupanja sudova i pravne nesigurnosti. Na ovaj način se gubi suština instituta prekršajnog naloga, koja se ogleda u pojednostavljenom postupku kažnjavanja učinilaca prekršaja. Posebno je indikativno što zakonske anomalije dovode do opasnosti narušavanja osnovnih procesnih prava osumnjičenog, što se često i dešava u praksi. U vezi s navedenim, neophodno je detaljno revidirati zakonski tekst i poboljšati regulativu ovog instituta kako bi se isti uspešno primenjivao u praksi.

Literatura:

- Dimitrijević, P. (2001), *Prekršajno pravo opšti deo*, Beograd: Službeni glasnik i Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije.
- Đuričić M., Bejatović G. (2015), *Prekršajno pravo*, Novi Sad: Privredna akademija.
- Jeličić, M. (2017), „Teret i predmet dokazivanja i shodna primena Zakonika o krivičnom postupku“, *Reformski procesi i poglavlje 23 (godinu dana posle) krivičnopravni aspekti* (str. 588–598), Zlatibor: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu & Intermex.
- Jovašević, D. (2012), *Prekršajno pravo*, Niš: Štamparija Sven.
- Kozarski, K. (2016), „Postupak po zahtevu za sudsko odlučivanje, problemi i dileme“, *Godišnje savetovanje sudija prekršajnih sudova i sudija Prekršajnog*

apelacionog suda (V1-V10), Kladovo: Udruženje prekršajnih sudija Srbije & USAID.

- Milić, I. (2017), „Opomena kao vrsta prekršajne sankcije i njeno (ne)izricanje pojedinim učiniocima prekršaja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 51(4), str. 1699–1711.
- Mrvić Petrović, N. (2013), „Novine u Zakonu o prekršajima“, *Izbor sudske prakse*, 21(11), str. 12–15.
- Mrvić Petrović, N. (2014a), „Nedostaci Zakona o prekršajima“, *Izbor sudske prakse*, 22(10), str. 13–16.
- Mrvić Petrović, N. (2014b), „Nova zakonska rešenja u vezi izvršenja odluka prekršajnih sudova“, *Izbor sudske prakse*, 22(5), str. 5–11.
- Mrvić Petrović, N., Mitrović Lj. (2010), *Komentar Zakona o prekršajima*, Beograd: Poslovni biro.
- Orlović, S. (2008), *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Pihler, S. (2000), *Prekršajno pravo*, Novi Sad: Graphica Academica.
- Popović, S. (1978), *Upravno pravo opšti deo*, Beograd: Savremena administracija.
- Rakić, P. (2015), „Unapređenje položaja i efikasnosti suđenja prekršajnih sudova“, *Bilten Vrhovnog kasacionog suda* (2), str. 253–266.
- Šarkić, M. (2011), „Mesto i uloga sudova za prekršaje u pravosudnom sistemu Srbije“, *Izbor sudske prakse*, 19(1), str. 5–12.
- Šelih, A. (2006), „Prekršaji kao ustavnopravna kategorija“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 66(4), str. 139–149.
- Šušnjara, M. (2014), „Prekršajna odgovornost po Zakonu o prekršajima“, *Bilten Vrhovnog kasacionog suda* (3), str. 261–279.
- Tomić, Z. (1998), *Upravno pravo, sistem*, Beograd: Javno preduzeće Službeni list SRJ.
- Vukčević, B. (2014), *Komentar Zakona o prekršajima, sa obrascima, podzakonskim aktima i registrom pojmova*, Beograd: Poslovni biro.
- Vuković, I. (2015), *Prekršajno pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Pravni propisi:

- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda – Zakon o ratifikaciji Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa dodatnim protokolima, „Službeni list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori“, br. 9/03, 5/05 i 7/05 – ispravka i „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 12/10 i 10/15.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ broj 98/06.
- Zakon o prekršajima, „Službeni glasnik RS“ br. 65/13 i 13/16.
- Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni glasnik RS“, broj 18/16.
- Sudski poslovnik, „Službeni glasnik RS“ br. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18.

Sudska praksa:

- Presude Evropskog suda za ljudska prava: Neumeister protiv Austrije od 27. 6. 1968. godine; Borgers protiv Belgije od 30. 10. 1991. godine; Bendenoun protiv Francuske od 24. 2. 1994. godine; Malige protiv Francuske od 23. 9. 1998. godine.
- Odluke Ustavnog suda Srbije: U 850/10 od 12. 7. 2012. godine; IUz 1577/10 od 25. 4. 2013. godine.
- Presude Prekršajnog apelacionog suda, odeljenja u Novom Sadu: Prž. br. 2616/18 od 20. 2. 2018. godine, neobjavljena; Prž. br. 24962/17 od 25. 12. 2017. godine, neobjavljena.
- Rešenja Prekršajnog apelacionog suda, odeljenja u Novom Sadu: Prži. br. 12/17 od 24. 1. 2017. godine, neobjavljeno; Prž. br. 21903/17 od 13. 11. 2017. godine, neobjavljeno.

Internet izvori:

- Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava, dostupna na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22%3A%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%7D>.
- Sudska praksa Ustavnog suda Srbije, dostupna na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>.