

NOVI ZAKON O PREKRŠAJIMA I NOVINE U OPŠTEM DELU PREKRŠAJNOG PRAVA

Đorđe Đorđević *²

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Novi Zakon o prekršajima Republike Srbije, koji je počeo da se primenjuje 1. marta ove godine, uneo je niz novina u naše prekršajno pravo. Iako su najveće izmene unete u njegov procesni deo kao i u deo koji se bavi izvršenjem prekršajnih sankcija, brojna su i nova rešenja koja se odnose na pojedine institute opšteg dela prekršajnog prava. Ona su uglavnom tako koncipirana da predstavljaju usaglašavanje sa odredbama Krivičnog zakonika, međutim ima i suprotnih primera gde su novine unete u nameri da se istaknu specifičnosti prekršaja kao posebne vrste delikata i izvrši njihovo razgraničenje od krivičnih dela.

U radu se posebno analiziraju odredbe koje se odnose na pojam prekršaja, prekršajnu odgovornost, prekoračenje nužne odbrane i krajnje nužde, silu i pretnju, neuračunljivost, stvarnu i pravnu zabludu, saučesništvo kao i pojedine odredbe vezane za prekršajne sankcije. Većina novih rešenja predstavlja značajan korak u boljem regulisanju pojedinih instituta opšteg dela prekršajnog prava, ali ima i onih koji sadrže određene nepreciznosti i nedoslednosti koje bi *de lege ferenda* trebalo otkloniti.

Ključne reči: Zakon o prekršajima, Krivični zakonik, pojam prekršaja, prekršajna odgovornost, prekršajne sankcije.

* Redovni profesor, djordje.djordjevic@kpa.edu.rs

² Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkih projekata koje finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije: *Kaznena reakcija u Srbiji kao ključni element pravne države* (br. 179051), koji realizuje Pravni fakultet u Beogradu 2011–2014 (rukovodilac projekta prof. dr Đorđe Ignjatović) i *Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija* (br. 179045), koji realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu 2011–2014 (rukovodilac projekta prof. dr Saša Mijalković)

1. Prvog marta ove godine počeo je da se primenjuje novi Zakon o prekršajima Republike Srbije, donet 25. jula 2013. godine.³ Do donošenja ovog zakona došlo je posle relativno kratkog vremena od početka primene do tada važećeg Zakona o prekršajima,⁴ koji je iako donet još 2005. godine, počeo da se primenjuje tek 1. januara 2010. godine. Razlog za ovo gotovo petogodišnje odlaganje leži u činjenici da su ovim zakonom u naše prekršajno zakonodavstvo uvedene značajne novine za čije je praktično sprovođenje bilo potrebno da se učine mnoge, između ostalog i organizaciono tehničke pripreme.⁵ Ipak, relativno brzo po početku primene ovog zakona u praksi su se pokazale prednosti ali i nedostaci novih rešenja koja je ovaj zakon doneo. Iako je uvođenje sudova za prekršaje, što je sigurno najznačajnija tekovina Zakona o prekršajima iz 2005. godine, nesporno veliki i pozitivan iskorak u razvoju našeg prekršajnog prava, to nije u potpunosti rešilo sve probleme koje se javljaju u našoj prekršajnopravnoj praksi, a neki su se čak i uvećali.

Sporost i neefikasnost prekršajnog postupka svakako predstavljaju najveći problem sa kojim se sudovi za prekršaje susreću u praksi. Sudovi za prekršaje su u novom sistemu dobili nove nadležnosti, pretrpani su velikim brojem predmeta (u proseku preko milion godišnje),⁶ a pojedini instituti prekršajnog postupka često omogućavaju odugovlačenje postupka. Osim toga, relativno kratki rokovi zastarelosti dovode do toga da značajan broj predmeta zastareva. Ako se tome dodaju i uobičajeni problemi u naplati novčanih kazni i izvršenju kazne zatvora, uz veoma malu zastupljenost alternativnih sankcija, dolazimo do zaključka da su izmene u prekršajnom zakonodavstvu bile neophodne u cilju povećanja brzine i efikasnosti kako prekršajnog, tako i postupka za izvršenje prekršajnih sankcija, a sve u cilju ostvarivanja osnovnog zadatka prekršajnog prava, suzbijanja vršenja prekršaja.⁷ Dodatni razlog svakako je i neophodnost usklađivanja Zakona o prekršajima sa izmenama drugih zakona do kojih je došlo od poslednjih izmena i dopuna Zakona o prekršajima (decembar 2009), pre svega novog Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o izvršenju i obezbeđenju, kao i Zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika. Sve to rezultiralo je radom na donošenju novog zakona koji je, kao što je rečeno, donet u julu prošle godine, a počeo da se primenjuje 1. marta ove godine.

Novi Zakon o prekršajima (u daljem tekstu ZOP) unosi niz značajnih novina u naše prekršajno pravo, naročito u njegov procesni deo kao i u deo koji se odnosi na izvršenje prekršajnih sankcija. O ovim novinama, naročito o uvođenju tzv. prekršajnog naloga i registara izrečenih sankcija, već se dosta govorilo kako u naučnoj i stručnoj, tako i u široj društvenoj javnosti. Međutim, nekako u senci tih najupečatljivijih izmenama ostaju brojne izmene u opštem delu prekršajnog prava koje ovaj zakon sa sobom donosi.

3 Službeni glasnik RS, br. 65/13.

4 Službeni glasnik RS, br. 101/05, 116/08 i 111/09.

5 M. Tugar, Pripreme radnje za početak rada novoformiranih prekršajnih sudova, *Podrška primeni novog Zakona o prekršajima i uvod u rad novoformiranih prekršajnih sudova*, Kladovo, 2009, str. 3.

6 Ž. Pašalić, Uticaj prekršaja na rast stope kriminaliteta u Srbiji, *Kriminal i državna reakcija: fenomenologija, mogućnosti, perspektive*, Beograd, 2011, str. 519.

7 Đ. Đorđević, *Prekršajno pravo*, Beograd, 2013, str. 4.

2. Najveći broj novina u opštem delu Zakona o prekršajima zapravo predstavlja usaglašavanje odredaba ovog zakona sa odredbama Krivičnog zakonika (u daljem tekstu KZ) koje se odnose na pojedine institute koji postoje u obe grane kaznenog prava. Ovo usaglašavanje, iako teoretičari već godinama na njemu insistiraju,⁸ do sada nije temeljno urađeno. Ovoga puta to je učinjeno uglavnom dosledno i predstavlja značajan korak u usaglašavanju odredaba našeg kaznenog prava u celini. Na ovaj način otklonjeni su brojni propusti učinjeni prilikom donošenja prethodnog Zakona o prekršajima čije odredbe nisu u potpunosti usklađene sa odredbama u isto vreme donetog Krivičnog zakonika.

Novim ZOP-om unete su značajne novine u odredbe o pojmu prekršaja i prekršajne odgovornosti, sili i pretnji, prekoračenju nužne odbrane i krajnje nužde, skrivljenoj neuračunljivosti, stvarnoj i pravnoj zabludi, podstrekavanju i pomaganju, sticaju prekršaja, produženom prekršaju i dr. Delimično su izmenjene i odredbe o odmeravanju kazne, ublažavanju kazne, uvedena je mogućnost oslobođenja od kazne, izmenjene odredbe o kaznenim poenima i radu u javnom interesu i uvedene dve nove zaštitne mere: obavezno psihijatrijsko lečenje i oduzimanje životinja i zabrana držanja životinja. No i pored jasno izražene težnje ka usaglašavanju odredaba ovog zakona sa KZ, u vezi sa novim rešenjima u opštem delu ZOP mogu se postaviti brojna pitanja.

Pre svih drugih nameće se kao prethodno pitanje korišćenja odgovarajuće pravne tehnike prilikom preuzimanja pojedinih rešenja iz KZ. U principu tu na raspolaganju stoje dve mogućnosti: prva, koja se sastoji u preuzimanju odredaba iz KZ tako što će one biti doslovno (ili uz eventualne, ponekad i neopravdane izmene) prenete u ovaj zakon, i druga, koja se sastoji u uvođenju tzv. opšte klauzule kojom će Zakon o prekršajima naložiti shodnu primenu pojedinih odredaba KZ (odnosno ZKP, ZIKS ili nekog drugog zakona), pa se postavlja pitanje koja je mogućnost u ovakvim situacijama bolja i celishodnija. Prvi sistem primenjen je (uglavnom, uz manje izuzetke) u do sada važećem Zakonu o prekršajima iz 2005. godine, kao i u većini ranijih zakona o prekršajima, a drugi, na primer, u Zakonu o privrednim prestupima,⁹ Zakonu o odgovornosti pravnih lica za krivična dela¹⁰ i dr.

I jedan i drugi sistem imaju svoje prednosti i nedostatke.¹¹ Sistemom opšte klauzule izbegavaju se eventualne greške i nedoslednosti prilikom preuzimanja odredaba iz KZ-a, a takođe i potreba da se prilikom svake izmene KZ radi usklađivanja mora da menja i ZOP. S druge strane, prvi sistem omogućava da više dođu do izražaja pojedine specifičnosti prekršajnog prava i da se pojedine ustanove krivičnog prava prilagode potrebama prekršajnog prava. Novim ZOP-om, kao što je već rečeno, nastojalo se da se u što većoj meri ujednače odredbe KZ-a i ZOP-a, ali bez uvođenja opšte klauzule. To je i dovelo do određenih nedorečenosti i nedoslednosti kada su u pitanju odredbe opšteg dela prekršajnog prava u novom ZOP.

Drugo prethodno pitanje jeste da li je uopšte uputno sve institute opšteg dela dosledno prenositi iz KZ-a u ZOP i da li je njihova primena u prekršajnom pravu

8 M. Đorđević, Odnos prekršajnog i krivičnog prava, *Prekršajna odgovornost*, Beograd, 2002, str. 26.

9 Đ. Đorđević, *Prekršajno pravo*, Beograd, 2013, str. 284.

10 Đ. Đorđević, Odgovornost pravnih lica za krivična dela u krivičnom pravu Srbije, *Savremene tendencije krivične represije kao instrument suzbijanja kriminaliteta*, Bijeljina 2010, str. 243.

11 Vidi: S. Pihler: *Prekršajno pravo*, Novi Sad, 2000, str. 34–35.

uopšte potrebna. Iako se radi o dvema granama kaznenog prava koje kao takve imaju mnogo toga zajedničkog, ipak se one bave dvema vrstama kaznenih delikata koji su, naročito po težini, veoma različiti, pa je primena nekih instituta krivičnog prava na prekršaje necelishodna. U tom smislu možda bi se moglo diskutovati o praktičnom značaju, a samim tim i potrebi postojanja u ZOP-u instituta kao što su prekoračenje nužne odbrane i krajnje nužde, pokušaj prekršaja, bitno smanjena uračunljivost, podstrekavanje i pomaganje, oslobođenje od kazne, pa i nekih drugih, koji se, iako imaju svoj pun teorijski smisao, u prekršajnom pravu veoma retko primenjuju.

3. Svakako najznačajnije izmene u opštem delu prekršajnog prava koje donosi novi ZOP jesu one koje se odnose na sam *pojam prekršaja i prekršajne odgovornosti*. Međutim, za razliku od većine drugih izmena u opštem delu koje predstavljaju izraz težnje da se odredbe ZOP-a usaglase sa odgovarajućim odredbama u KZ-u, kada je u pitanju određivanje pojma prekršaja i prekršajne odgovornosti učinjeno je upravo suprotno. Novi ZOP napušta koncepciju objektivno-subjektivnog i ponovo se vraća na objektivni pojam prekršaja. Naime, prekršaj se u novom Zakonu definiše kao „protivpravno delo koje je zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeno kao prekršaj i za koje je propisana prekršajna sankcija“ (član 2 ZOP). Ovakva definicija određuje prekršaj kao delo, a ne kao radnju kako je to činio stari Zakon o prekršajima,¹² što se može oceniti kao pozitivno, i ne uzima u obzir subjektivni element, skrivljenost prekršaja, već obuhvata samo njegove objektivne elemente.

Iako se u prilog, odnosno protiv, jedne ili druge koncepcije pojma prekršaja (objektivne i objektivno-subjektivne) mogu izneti brojni argumenti,¹³ pomalo čudi veoma brzo odustajanje od objektivno-subjektivne koncepcije sa krivicom kao elementom pojma prekršaja. Naime, do skora važeći Zakon o prekršajima iz 2005. godine po prvi put uvodi krivicu kao element u sam pojam prekršaja, verovatno pod uticajem izmenjene koncepcije pojma krivičnog dela u KZ-u iz 2005. godine. Osam godina kasnije novi ZOP, koji po svim drugim pitanjima nastoji da bude u što većoj meri usaglašen sa KZ, napušta ovu koncepciju, vraća se na staru, objektivnu, i tako udaljava od rešenja u krivičnom pravu.

Jedna od posledica izostavljanja krivice iz pojma prekršaja je i promena koncepcije prekršajne odgovornosti koja sada dodatno dobija na značaju.¹⁴ Ona više nije jedinstvena, već je različita u zavisnosti ko se pojavljuje kao učinilac prekršaja, pa može biti i subjektivna (kada je učinilac fizičko lice) i objektivna (kada je učinilac pravno lice). Krivica je neophodna za prekršajnu odgovornost fizičkog lica, ali ne i za odgovornost pravnog lica koje je, prema članu 27 ZOP, „odgovorno za prekršaj učinjen radnjom ili propuštanjem dužnog nadzora organa upravljanja ili odgovornog lica ili radnjom drugog lica koje je u vreme izvršenja prekršaja bilo ovlašćeno da postupaju u ime pravnog lica.“

Ovim se koncepcija prekršajne odgovornosti pravnog lica udaljila od koncepcije odgovornosti pravnog lica za krivično delo¹⁵ i ponovo približila odgovornosti pravnog

12 Đ. Đorđević, Osnovne karakteristike novog Zakona o prekršajima, *Nauka, bezbednost, policija*, br. 1/2006, str. 55.

13 O tome vidi opširnije: Z. Stojanović, Značaj pojma prekršajne odgovornosti za prekršajno pravo, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 1–2/2012.

14 Z. Stojanović, Značaj pojma prekršajne odgovornosti za prekršajno pravo, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 1–2/2012, str. 27.

15 M. Vrhovšek, Uslovi odgovornosti pravnih lica za krivična dela, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2008, str. 302; Đ. Đorđević, Odgovornost pravnih lica za krivična dela u krivičnom

lica za privredni prestup.¹⁶ Praktična posledica toga je da po ovom zakonu (ponovo) pravno lice može da odgovara za prekršaj učinjen radnjom ili propuštanjem dužnog nadzora od strane navedenih lica čak i kada ona (kao fizička lica) nisu skrivila taj prekršaj, što prema rešenju iz prethodnog zakona nije bilo moguće.¹⁷

Objašnjenje da razlozi za ovu promenjenu koncepcije i udaljavanje definicije pojma prekršaja od pojma krivičnog dela iz KZ-a leže u potrebi da se pojam prekršaja preciznije razgraniči od krivičnog dela i jasnije izraze specifičnosti prekršaja u odnosu na druge kaznene delikte¹⁸ ne čini se dovoljno uverljivim. Ovakav teorijski zaokret, po našem mišljenju, ne može se oceniti kao prilog daljem usaglašavanju odredaba našeg kaznenog prava, niti je na liniji doslednog sprovođenja principa subjektivne odgovornosti u svim granama našeg kaznenog prava.¹⁹ Najverovatnije je da je do njega došlo iz praktičnih razloga, jer je ovakav sistem, mada teorijski sporan, daleko lakši za primenu u praksi.²⁰ Insistiranje na utvrđivanju elemenata krivice, čak i kada je to iz činjeničnog opisa događaja potpuno jasno, često je u sudskoj praksi stvaralo određene probleme.²¹ Uostalom, iako teorijski posmatrano između pomenutih koncepcija postoje značajne razlike, one u praksi nemaju ni izdaleka takav značaj i najčešće ne dovode do značajnih posledica u konkretnim slučajevima.

Takođe je interesantno da se novi ZOP prilikom definisanja samog pojma prekršaja po pitanju još jednog elementa vraća na rešenja iz nekih starih zakona o prekršajima. U pitanju je element propisanosti prekršajne sankcije kao element zakonske definicije prekršaja koji je, u takvom ili sličnom obliku (propisanost kazne ili zaštitne mere), postojao u gotovo svim dosadašnjim zakonima o prekršajima, saveznim i republičkim, od Osnovnog zakona o prekršajima iz 1947. godine, pa sve do donošenja Zakona o prekršajima Srbije iz 2005. godine. Teoretičari se nisu slagali oko potrebe za unošenjem ovog elementa, pa su ga neki isticali kao poseban element,²² dok su drugi to negirali, smatrajući da predviđenost sankcije predstavlja samo sadržaj elementa protivpravnosti²³ ili sastavni deo elementa određenosti u propisu.²⁴ Razloge za uvođenje (ponovno) ovog elementa u zakonsku definiciju pojma prekršaja pojedini autori nalaze u omogućavanju boljeg razgraničenja sličnih prekršaja i krivičnih dela.²⁵

pravu Srbije, *Savremene tendencije krivične represije kao instrument suzbijanja kriminaliteta*, Bijeljina, 2010, str. 241.

16 M. Cetinić, *Pravo privrednih prestupa*, Beograd, 2002, str. 55; N. Tanjević, *Privredni kriminal u uslovima ekonomske tranzicije*, Beograd, 2012, str. 244.

17 O. Miličević, *Prekršajna odgovornost sa posebnim osvrtom na krivicu i zabludu*, *Priručnik za praktičnu primenu Zakona o prekršajima od strane prekršajnih sudova*, Beograd, 2006, str. 24.

18 N. Mrvić-Petrović, *Komentar novog Zakona o prekršajima*, Beograd, 2014, str. 12.

19 Đ. Đorđević, *Osnovne karakteristike novog Zakona o prekršajima*, *Nauka, bezbednost, policija*, br. 1/2006, str. 59.

20 Z. Stojanović, *Značaj pojma prekršajne odgovornosti za prekršajno pravo*, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 1–2/2012, str. 25.

21 N. Mrvić-Petrović, *Novi Zakon o prekršajima*, predgovor, *Zakon o prekršajima*, Beograd, 2013, str. 10.

22 S. Pihler, *Prekršajno pravo*, Novi Sad, 2000, str. 41; Dimitrijević, P: *Prekršajno pravo, opšti deo*, Beograd, 2001, str. 55.

23 M. Vrhovšek, *Komentar zakona o prekršajima kojima se povređuju savezni propisi*, Beograd, 1980, str. 13.

24 Đ. Đorđević, *Prekršajno pravo*, Beograd, 2013, str. 30.

25 N. Mrvić-Petrović, *Materijalno-pravne odredbe Zakona o prekršajima*, *Primena novih odredaba u Zakonu o prekršajima*, Beograd, 2013, str. 9.

4. Većina ostalih izmena u opštem delu prekršajnog prava išla je u pravcu usklađivanja odredaba ZOP-a sa odredbama KZ-a, odnosno prihvatanja i implementacije rešenja iz KZ-a. Tako, na primer, novi ZOP, preuzimajući rešenje koje postoji u KZ-u, određuje da se u slučajevima **prekoračenja nužne odbrane i krajnje nužde**, ako je prekoračenje učinjeno pod naročito (posebno)²⁶ olakšavajućim okolnostima, učinilac može osloboditi od kazne. Po odredbama starog Zakona o prekršajima o nužnoj odbrani i krajnjoj nuždi učinilac se u ovakvim slučajevima nije smatrao odgovornim za prekršaj, što je svakako povoljnija situacija za učinioca od fakultativne mogućnosti oslobođenja od kazne.²⁷

Izmenjena je i odredba *o sili i pretnji* i takođe usaglašena sa rešenjem iz KZ na taj način što je samo tzv. neodoljiva (apsolutna) sila određena kao osnov za isključenje postojanja prekršaja, dok se odoljiva (kompulzivna) sila i pretnja tretiraju samo kao osnov koji može da dovede do ublažavanja kazne ako se ne mogu smatrati neskrivjenom opasnošću u smislu odredaba o krajnjoj nuždi. Time je zapravo sili i pretnji dat manji značaj nego po starom zakonu po kome su sila (i apsolutna i kompulzivna) i pretnja predstavljale osnov za isključenje prekršaja.²⁸

Kada su u pitanju odredbe o *uračunljivosti*, najznačajniju novinu predstavlja uvođenje instituta bitno smanjene uračunljivosti, kao fakultativnog osnova za ublažavanje kazne, koji do sada nije postojao u prekršajnom pravu. Odredba o ovom institutu doslovno je preuzeta iz KZ-a. Osim toga, u cilju usaglašavanja sa odgovarajućom odredbom KZ-a, kod nabiranja bioloških osnova neuračunljivosti dodata je i „druga teža duševna poremećenost“.

Odredba novog ZOP-a o *skriviljenoj neuračunljivosti* daleko je bolja od odgovarajuće odredbe starog zakona koja zapravo i nije predstavljala institut skriviljene neuračunljivosti, već samo odredbu po kojoj okolnost da je prekršaj učinjen pod dejstvom alkohola ili drugih omamljujućih sredstava nije isključivala odgovornost učinioca, što je daleko šire od shvatanja skriviljene neuračunljivosti u KZ-u.²⁹ Sadašnja odredba po kojoj se „ne smatra neuračunljivim učinilac prekršaja koji upotrebom alkohola ili na drugi način dovede sebe u stanje u kome nije mogao shvatiti značaj svog postupka ili nije mogao upravljati svojim postupcima ako je u vreme kad se dovodio u takvo stanje bio svestan ili je bio dužan i mogao biti svestan da u takvom stanju može učiniti prekršaj“ (član 19, stav 4 ZOP) ne isključuje neuračunljivost u slučaju da učinilac prekršaja bez svoje krivice dovede sebe u stanje u kome nije mogao shvatiti značaj svog postupka ili nije mogao upravljati svojim postupcima. Međutim, s druge strane, ovakva odredba ne ostavlja mogućnost isključenja neuračunljivosti kada neko umišljajno sebe dovede u takvo stanje, koja postoji u KZ-u. Takvo rešenje, doduše, ovde ne bi imalo velikog značaja, jer se u prekršajnom pravu odgovara i za umišljaj i za nehat, ali bi se ipak moglo primeniti kod prekršaja za koje je propisano da će se kazniti samo ako su učinjeni sa umišljajem (član 20, stav 1 ZOP). Ovakva mogućnost se u prekršajnom pravu veoma retko koristi,³⁰ ali ipak postoji, pa ju je

26 Nije jasno zašto Zakon kad je u pitanju prekoračenje nužne odbrane koristi termin „naročito olakšavajuće okolnosti“, a kod prekoračenja krajnje nužde „posebno olakšavajuće okolnosti“.

27 N. Mrvić-Petrović, *Komentar novog Zakona o prekršajima*, Beograd, 2014, str. 23. i 25.

28 *Ibidem*, str. 26.

29 S. Pihler, *Prekršajno pravo*, Novi Sad, 2000, str. 60.

30 *Ibidem*, str. 59.

u cilju harmonizacije odredaba kaznenog prava trebalo predvideti i kod odredbe o skrivljenoj neuračunljivosti u ZOP-u.

Značajna su izmenjene i odredbe o stvarnoj i pravnoj zabludi. Ali dok je, kad je u pitanju pravna zabluda, nova odredba ZOP-a dosledno preuzeta iz KZ-a određujući neotklonjivu pravnu zabludu kao osnov koji isključuje prekršajnu odgovornost, a otklonjivu kao osnov za ublažavanje kazne, dotle kod stvarne zablude ZOP određuje samo neotklonjivu stvarnu zabludu kao osnov koji isključuje prekršajnu odgovornost, dok otklonjivu uopšte ne pominje. Međutim, dosledno rešenju iz KZ-a kao i gore pomenutoj odredbi člana 20, stav 1 ZOP, koja određuje da se propisom o prekršaju za pojedine prekršaje može utvrditi i odgovornost samo za umišljaj, i otklonjiva stvarna zabluda mogla bi imati značaja kada su u pitanju takvi prekršaji,³¹ ali to ovim zakonom nije predviđeno iako se za to ne vidi opravdan razlog.³² Inače, bez obzira na ovu manjkavost, odredbe o stvarnoj i pravnoj zabludi predstavljaju značajan napredak u odnosu na odgovarajuće odredbe starog zakona koje su bile potpuno nelogične. Naime stvarna zabluda je bila određena definicijom stvarne zablude u širem smislu, pa se puna sadržina ovog instituta morala izvoditi iz teorijskog značenja pojma stvarne zablude,³³ dok je pravnoj zabludi bio dat samo značaj fakultativnog osnova za ublažavanje kazne, dakle manji nego u krivičnom pravu, što nije logično imajući u vidu brojnost i značaj jednih i drugih delikata.

Kada je u pitanju institut *saučesništva*, najznačajnija izmena koju donosi novi ZOP jeste nejednak prekršajnopravni značaj koji se pridaje oblicima saučesništva u užem smislu, podstrekavanju i pomaganju. Za razliku od starog zakona po kome su oni bili izjednačeni i predstavljali osnov za fakultativno ublažavanje kazne ili čak i za obustavljanje postupka, novi ZOP samo pomaganje tretira kao osnov za moguće ublažavanje kazne, dok je položaj podstrekača u potpunosti izjednačen sa položajem izvršioca, što u potpunosti odgovara rešenjima iz KZ-a. Na taj način je prekršajnopravni položaj saučesnika i užem smislu postao znatno nepovoljniji nego što je bio po starom zakonu. Međutim, treba imati u vidu da je bez obzira na ove izmene značaj saučesništva kao instituta u prekršajnom pravu znatno manji nego u krivičnom, pa su i praktične posledice konkretnih rešenja manje izražene.³⁴

5. Nova rešenja postoje i u delu koji reguliše materiju *prekršajnih sankcija*. Sistem prekršajnih sankcija ostao je uglavnom isti, s tim što kazneni poeni više nisu vrsta kazni nego posebna vrsta prekršajnih sankcija. Kada su u pitanju kazne manje izmene izvršene su kod rada u javnom interesu i novčane kazne, ali su, čini se, mnogo značajnije one izmene koje se odnose na odmeravanje kazne.

Tako je, na primer, delimično izmenjena odredba o *olakšavajućim i otežavajućim okolnostima* za odmeravanje kazne, ali ona opet ne sadrži sve one okolnosti koje

31 N. Mrvić-Petrović, Materijalno-pravne odredbe Zakona o prekršajima, *Primena novih odredaba u Zakonu o prekršajima*, Beograd, 2013, str. 25.

32 Đ. Đorđević, U susret novom Zakonu o prekršajima Republike Srbije, *Nova rešenja u kaznenom zakonodavstvu Srbije i njihova praktična primena*, 2013, str. 507.

33 Đ. Đorđević, Predgovor u publikaciji: *Zakon o prekršajima sa registrom pojmova*, Beograd, 2005, str. 14.

34 N. Mrvić-Petrović, Materijalno-pravne odredbe Zakona o prekršajima, *Primena novih odredaba u Zakonu o prekršajima*, Beograd, 2013, str. 18.

poznaje KZ, a da se za to ne vidi pravi razlog. Nova odredba, za razliku od KZ-a, ne sadrži okolnosti kao što su pobude iz kojih je delo izvršeno i odnos učinioca prema žrtvi, od kojih ona prva, pobude iz kojih je delo izvršeno, upravo kod prekršaja može da bude veoma značajna (na primer, učinio saobraćajni prekršaj jer je nekog vozio u bolnicu, učinio finansijski prekršaj jer je ostao bez sredstava za život i sl).³⁵ I stari i novi zakon kao fakultativnu otežavajuću okolnost predviđaju povrat, i to vremenski ograničen, s tim što je u starom zakonu on bio ograničen na dve godine, a u novom na četiri.

Kod odredbe novog ZOP-a o *ublažavanju kazne* navedeni su opšti uslovi za ublažavanje kazne, ali je neopravdano izostala odredba o tome da se kazna može ublažiti i onda kada je to zakonom predviđeno (prekoračenje nužne odbrane i krajnje nužde, kompulzivna sila i pretnja, pravna zabluda, pomaganje) kakva postoji u KZ-u (član 56, tač. 1 KZ). Objašnjenje da je to već učinjeno u prethodnim odredbama koje se odnose na pomenute institute stoji,³⁶ ali sledeći takvu logiku kod odredbe o oslobođenju od kazne (o čemu će biti još reči) nije trebalo pominjati prekoračenje nužne odbrane i krajnje nužde kao slučajeve kod kojih može doći do oslobođenja od kazne, jer je to već prethodno učinjeno kod tih instituta. Takođe je ispuštena i odredba o tome da u slučajevima kada postoji mogućnost oslobođenja od kazne, pa ta mogućnost ne bude iskorišćena, sud može učiniocu kaznu neograničeno ublažiti. Bez ovakve odredbe, koja postoji u KZ-u (član 57, stav 4 KZ), dolazi se do nelogične situacije da sud u nekim slučajevima učinioca može da oslobodi od kazne (na primer, u slučaju stvarnog kajanja), a da kaznu ne može da mu ublaži (osim ako su ispunjeni opšti uslovi za ublažavanje kazne).³⁷ Da bi se izbegla ovakva nelogičnost, sud bi u takvim situacijama morao da se rukovodi logičkim principom *argumentum a maiore ad minus* (ko može više, može i manje).³⁸ Odredbom novog ZOP-a takođe se (ponovo) uvodi ublažavanje kazne po vrsti i ublažavanje kazne izricanjem samo jedne od dve kumulativno propisane kazne, koje su mogućnosti postojale po ZOP-u iz 2005, ali su bile ukinute njegovim izmenama i dopunama iz 2009. godine.³⁹

Najznačajnija novina na ovom planu je uvođenje instituta *oslobođenja od kazne* koji do sada nije postojao u prekršajnom pravu.⁴⁰ Oslobođenje od kazne sada je u moguće u tri situacije: prva, u već pomenutim slučajevima prekoračenja nužne odbrane i krajnje nužde, ako je prekoračenje učinjeno pod naročito (posebno) olakšavajućim okolnostima; druga, u slučajevima kada učinilac dobrovoljno otkloni posledice nastale izvršenjem prekršaja ili nadoknadi pričinjenu štetu pre nego što je saznao da je okrivljen (tzv. stvarno kajanje) i treća, kada je prekršaj učinjen iz nehata, a posledice dela tako teško pogađaju učinioca da izricanje kazne u takvom slučaju očigledno ne bi odgovaralo svrsi kažnjavanja. U ovim slučajevima sud učinioca može oglasiti odgovornim, sa svim posledicama koje to

35 Đ. Đorđević, U susret novom Zakonu o prekršajima Republike Srbije, *Nova rešenja u kaznenom zakonodavstvu Srbije i njihova praktična primena*, Zlatibor, 2013, str. 507.

36 N. Mrvić-Petrović, *Komentar novog Zakona o prekršajima*, Beograd, 2014, str. 44.

37 Đ. Đorđević, U susret novom Zakonu o prekršajima Republike Srbije, *Nova rešenja u kaznenom zakonodavstvu Srbije i njihova praktična primena*, Zlatibor, 2013, str. 508.

38 N. Mrvić-Petrović, *Komentar novog Zakona o prekršajima*, Beograd, 2014, str. 45.

39 *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009.

40 Đ. Đorđević: Odmeravanje kazne u prekršajnom pravu, *Nauka, bezbednost, policija*, br. 1/2003, str. 61.

sa sobom nosi (upis u registar sankcija, naknada troškova postupka, i dr), ali ga osloboditi od kazne.

Međutim, postavlja se pitanje, da li ovakvo rešenje koje je teorijski ispravno i na liniji je usaglašavanja sa drugim granama kaznenog prava, uopšte dovodi okrivljenog u povoljnije položaj od rešenja iz starog zakona koji nije poznavao oslobođenje od kazne? Odgovor nije jednostavan, jer je u prvom slučaju, prekoračenju nužne odbrane ili krajnje nužde, do sada postojala mogućnost da učinilac ne odgovara za prekršaj, a u drugom, slučaju stvarnog kajanja, da prekršajni postupak protiv njega bude obustavljen, što je u oba slučaja mnogo povoljnije za učinioca od oslobođenja od kazne. Ostaje treći slučaj, prekršaja učinjenog iz nehata kada posledice teško pogađaju učinioca, kao situacija u kojoj bi oslobođenje od kazne moglo da ima povoljan efekat za učinioca, uz konstataciju da su takvi slučajevi u prekršajnom pravu verovatno retki, ali ipak mogući (na primer, kod saobraćajnih prekršaja, kad posledice prekršaja teško pogađaju samo samog učinioca, pa nema osnova za njegovu krivičnu odgovornost, ali ima za prekršajnu).

Novi ZOP po prvi put uvodi institut *produženog prekršaja* određujući ga na sličan način kao što je određen pojam produženog krivičnog dela u KZ. To čini utvrđujući četiri obavezna uslova koje više prekršaja treba da ispune da bi se od njih mogao konstruisati jedan produženi prekršaj (isti učinilac, jedinstveni umišljaj, isti prekršaji i vremenski kontinuitet). Osim toga, za postojanje produženog prekršaja ili prekršaja u produženom trajanju, kako se u zakonu naziva, traži se da prekršaji iz njegovog sastava čine jednu celinu, što se manifestuje kroz postojanje najmanje dve od ponuđene četiri okolnosti: istovetnost oštećenog, istovrsnost predmeta prekršaja, korišćenje iste situacije ili trajnog odnosa i jedinstvo mesta ili prostora izvršenja prekršaja. Na taj način su uslovi za postojanje produženog prekršaja nešto stroži nego kod produženog krivičnog dela, jer se kod prekršaja uvek traži jedinstvo umišljaja, dok je kod krivičnog dela to samo jedan od fakultativnih uslova. Ova razlika dobija na težini imajući u vidu da su prekršaji delikti koji se mahom vrše iz nehata,⁴¹ dok se krivična dela češće vrše sa umišljajem. Stoga će, i pored toga što je i uveden zbog potreba prakse, ovaj institut u prekršajnom pravu sigurno biti restriktivnije primenjivan⁴² nego što je to slučaj u krivičnom pravu. Odredba o prekršaju u produženom trajanju, za razliku od odredbe o produženom krivičnom delu u KZ, sadrži mogućnost pooštavanja kazne učiniocu do dvostruke mere propisane kazne, uz poštovanje pravila o visini izrečene jedinstvene kazne za sticaj prekršaja. Ovakvo rešenje je opravdano jer konstrukcija produženog prekršaja pogoduje učiniocu koji odgovara za jedan, a ne za sticaj više prekršaja.

Na kraju, kada su u pitanju novine u sistemu prekršajnih sankcija, treba reći da su delimično izmenjene i odredbe o kaznenim poenima i uvedene dve *nove zaštitne mere*, obavezno psihijatrijsko lečenje (po uzoru na KZ) i potpuno nova mera oduzimanja životinja i zabrana držanja životinja.

6. Na kraju ovog izlaganja možemo da zaključimo da je novi ZOP iz 2013. godine, koji je počeo da se primenjuje od marta 2014. godine, uneo niz novina u naše prekršajno pravo. Iako je primarni motiv za donošenje novog zakona bio

41 Lj. Jovanović; M. Jelačić, *Prekršaji i privredni prestupi*, Beograd, 1997, str. 59.

42 N. Mrvić-Petrović, *Komentar novog Zakona o prekršajima*, Beograd, 2014, str. 46.

da se reformišu prekršajni postupak i postupak izvršenja prekršajnih sankcija u cilju njihovog ubrzavanja i povećanja efikasnosti, novi ZOP sadrži i veliki broj novih rešenja kad je u pitanju opšti deo prekršajnog prava. Osnovna ideja prilikom usvajanja ovih odredaba bila je njihovo usaglašavanje sa KZ-om u cilju harmonizacije odredaba čitavog kaznenog prava. Nova rešenja uglavnom su bazirana na onima iz KZ-a, što se može oceniti kao pozitivno, pogotovu kada su u pitanju pojedine odredbe koje su u starom zakonu bile neprecizne, nejasne pa i nelogične (stvarna zabluda, skrivljena neuračunljivost, sila i pretnja itd). Međutim, neke od novih odredaba nisu dosledno usaglašene pa ostavljaju prostor za naknadna tumačenja što, kada je u pitanju kazneno pravo, nije poželjno. Uvedeni su i neki instituti koje prekršajno pravo do sada nije poznavalo (bitno smanjena uračunljivost, oslobođenje od kazne i dr), što takođe predstavlja pozitivan korak, ali uz prisutnu dilemu koliko će oni u praksi biti primenjeni. Međutim, nasuprot ovoj tendenciji, kada je u pitanju sam pojam prekršaja i prekršajne odgovornosti novi ZOP se vratio na koncepciju objektivnog pojma prekršaja i objektivne odgovornosti pravnog lica, koja je postojala pre zakona iz 2005. godine, čime je ona udaljena od koncepcije prihvaćene kod odgovornosti pravnog lica za krivična dela. Iako ima argumenata za prihvatanje ovakvog shvatanja, ovakvo rešenje sigurno ne doprinosi harmonizaciji odredaba našeg kaznenog prava i doslednom sprovođenju principa subjektivne odgovornosti.

Literatura

1. Vrhovšek, M; *Komentar zakona o prekršajima kojima se povređuju savezni propisi*, Beograd, 1980.
2. Vrhovšek, M; Uslovi odgovornosti pravnih lica za krivična dela, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2008.
3. Dimitrijević, P; *Prekršajno pravo, opšti deo*, Beograd, 2001.
4. Đorđević, Đ; Odgovornost pravnih lica za krivična dela u krivičnom pravu Srbije, u publikaciji *Savremene tendencije krivične represije kao instrument suzbijanja kriminaliteta*, izdavači Ministarstvo pravde Republike Srpske, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, Bijeljina 2010.
5. Đorđević, Đ; Odmeravanje kazne u prekršajnom pravu, *Nauka, bezbednost, policija*, br. 1/2003, Policijska akademija, Beograd.
6. Đorđević, Đ; Osnovne karakteristike novog Zakona o prekršajima, *Nauka, bezbednost, policija*, br. 1/2006, Policijska akademija, Beograd.
7. Đorđević, Đ; Predgovor u publikaciji: *Zakon o prekršajima sa registrom pojmova*, Justinijan, Beograd, 2005.
8. Đorđević, Đ; *Prekršajno pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013.
9. Đorđević, Đ; U susret novom Zakonu o prekršajima Republike Srbije, u publikaciji *Nova rešenja u kaznenom zakonodavstvu Srbije i njihova praktična primena*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, 2013.

10. Dorđević, M; Odnos prekršajnog i krivičnog prava, u publikaciji *Prekršajna odgovornost*, Glosarijum, Beograd, 2002.
11. Jovanović, Lj, Jelačić, M; *Prekršaji i privredni prestupi*, Policijska akademija, Beograd, 1997.
12. Milićević, O; Prekršajna odgovornost sa posebnim osvrtom na krivicu i zabludu, *Priručnik za praktičnu primenu Zakona o prekršajima od strane prekršajnih sudova*, Beograd, 2006.
13. Mrvić-Petrović N; *Komentar novog Zakona o prekršajima*, izd. Paragraf, Beograd, 2014.
14. Mrvić-Petrović, N; Materijalno-pravne odredbe Zakona o prekršajima, *Primena novih odredaba u Zakonu o prekršajima*, Pravosudna akademija i USAID, Srbija, Beograd, 2013.
15. Mrvić-Petrović, N; Novi Zakon o prekršajima, predgovor, *Zakon o prekršajima*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
16. Pašalić, Z; Uticaj prekršaja na rast stope kriminaliteta u Srbiji, *Kriminal i državna reakcija: fenomenologija, mogućnosti, perspektive*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2011.
17. Pihler, S; *Prekršajno pravo*, Grafika akademika, Novi Sad, 2000.
18. Stojanović, Z; Značaj pojma prekršajne odgovornosti za prekršajno pravo, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 1–2/2012, Udruženje za krivično pravo i kriminologiju i Institut za kriminološka i sociološka istraživanj.
19. Tanjević, N; *Privredni kriminal u uslovima ekonomske tranzicije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012.
20. Tugar, M; Pripremne radnje za početak rada novoformiranih prekršajnih sudova, *Podrška primeni novog Zakona o prekršajima i uvod u rad novoformiranih prekršajnih sudova*, Udruženje sudija za prekršaje Republike Srbije, Kladovo, 2009.
21. Cetinić, M; *Pravo privrednih prestupa*, Pravni fakultet, Beograd, 2002.

NEW CODE OF MISDEMEANOR AND INNOVATIONS IN GENERAL SECTION OF MISDEMEANOR LAW

Djordje Djordjevic

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: The new Code on misdemeanor of the Republic of Serbia, which came into force on March 1st this year, has brought a number of innovations in our misdemeanor law. Although the biggest changes were introduced into misdemeanor procedure along with part of the code that deals with procedure for enforcement of misdemeanor sanctions, there are also many new solutions related to institutes from the general section of misdemeanor law. They are

in most cases designed to represent compliance with the provisions of the Criminal Code. However, there are opposite instances where innovations were introduced in order to emphasize the specificity of the misdemeanors as a special kind of offenses and make their delimitation from criminal offences.

This paper analyzes the particular provisions relating to the concept of misdemeanor, misdemeanor liability, exceeding the limits of self-defense and extreme necessity, force and threat, mental incompetence, mistake of fact and law, complicity and certain provisions relating to misdemeanor sanctions. Most of the new solutions present an important step towards better regulation of certain important institutes of the General Part of the misdemeanor law, but there are also those that contain certain inaccuracies and inconsistencies that should be removed or changed *de lege ferenda*.

Keywords: Code of Misdemeanor, Criminal Code, Misdemeanor, Misdemeanor liability, Misdemeanor Sanctions.