

Приближава се 1. јануар 2010. године када ће почети да се примењује нови Закон о прекршајима и да раде прекршајни судови, као и Виши прекршајни суд. Народна скупштина Републике Србије усвојила је нови Закон о прекршајима који је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 101/05 од 21. 11. 2005. године у ком је било одређено да ће се примењивати од 01. 01. 2007. године. Тај Закон, међутим, није почео да се примењује од означеног периода јер су уследиле уставне промене те се створила обавеза да се и овај Закон мора ставити под лупу нових уставних решења. Народна скупштина Републике Србије дана 22. 12. 2008. године донела је Закон о изменама и допунама Закона о прекршајима који је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 116/2008 од 22. 12. 2008. године којим је у члану 308. прописано да ће се Закон о прекршајима примењивати од 01. 01. 2010. године.

## РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

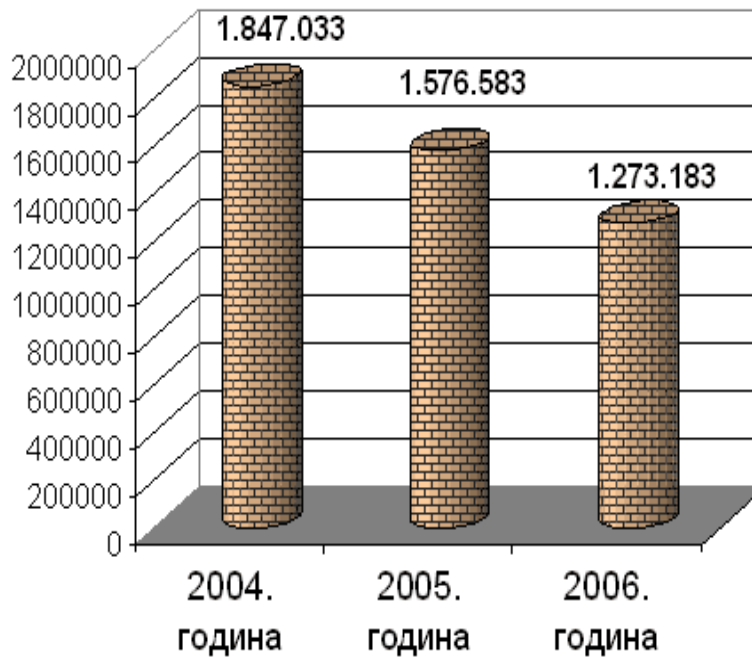
Положај, надлежност и рад органа за прекршаје до сада су били прописани Законом о прекршајима („Службени гласник СРС“, број 44/89 и „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04). Неколико је основних разлога за доношење поменутог новог Закона о прекршајима. Први је везан за статус, положај и назив органа који воде прекршајни поступак, тиме и за положај судија за прекршаје, други се односи на уређење и мрежу првостепених органа за прекршаје, као и другостепеног, а трећи на рационалније одређивање стварне надлежности органа за прекршаје.

У Републици Србији прекршајни поступак сада још увек воде органи за прекршаје и већа за прекршаје чији статус није јасно дефинисан. Наиме, то су органи *sui generis*, дакле, то нису ни органи управе нити правосудни органи. Они су у складу са још увек важећим Законом о прекршајима самостални државни органи и у вршењу своје функције независни су и одлуке доносе на основу Устава, закона и других прописа, а за свој рад одговарају Влади Републике Србије. Првостепених органа за прекршаје укупно има 173, другостепених – већа за прекршаје – има једанаест. Већа за прекршаје су основана Законом о прекршајима, а општинске органе за прекршаје основала је Влада Републике Србије Одлуком о образовању општинских органа за прекршаје и утврђивању броја судија у њима.

У тражењу одговора на питање шта су прекршаји и где је место досадашњих органа за прекршаје у нашем правном систему, може се закључити да ни у нашој легислативи а ни у правној науци то питање до краја није било сагледано нити је тај проблем био апсолвиран све до тренутка припреме и доношења новог Закона о прекршајима. Статус садашњих органа за прекршаје, посматран у оквиру уставног принципа поделе власти на законодавну, извршну и судску, није до сада био решен. До сада је ова област код нас била крајње маргинализована.

Статистички подаци за више година уназад говоре да је у Републици Србији пре доношења новог Закона о прекршајима – на годишњем нивоу – увек било преко 1.500.000 захтева за покретање прекршајног поступка. По прикупљеним подацима о поднетим захтевима о покретању прекршајног поступка код органа за прекршаје у Републици Србији направљен је графикон који илуструје обим рада на прекршајима. Треба, међутим, нагласити да о значају прекршаја говоре и поједини теоретичари прекршајног права који су с правом указивали да је у одређеним годинама било откривено чак двадесет пута више прекршаја него кривичних дела.

**Преглед поднетих захтева за  
покретање прекршајних поступака  
код општинских органа за прекршаје  
у Републици Србији за три узастопне  
године**



Из приложеног графикана, упоређујући 2005. годину са 2006. види се да је за 14% смањен број захтева за покретање прекршајног поступка код органа за прекршаје. Разлози за то налазе се у потреби да се органи за прекршаје растерете великог броја предмета како би се посветили решавању тежих прекршаја, а органима државне управе односно инспекцијским органима препустило да на једноставан, законит и ефикасан начин санкционишу бројне прекршаје мање штетности. Чланом 303.г Закона о прекршајима дата су овлашћења органима државне управе за вођење прекршајног поступка за прекршаје за које су прописане новчане казне у фиксном износу.

Иако органи за прекршаје нису били конституисани као судови, чињеница је да се у прекршајном поступку у сваком конкретном случају утврђивала одговорност учиниоца и изрицале прекршајне санкције, а у оквиру њих и казне затвора, што никада није било у складу са уставним решењима да ову врсту санкција може изрећи само суд у одговарајућем поступку. Наиме, увек се постављало питање и од стране наших теоретичара па и надлежних институција Европске уније да се разјасни статус ових органа те да они или прерасту у специјализовану врсту судова за прекршаје када ће се моћи на законит начин изрицати казна затвора или да се сврстају у органе управе када ће после спроведеног поступка основна санкција бити новчана казна, а никако казна затвора.

Статус судија за прекршаје, у односу на остале судије у Републици Србији, до сада је био специфичан. Наиме, за обављање ове функције, сем општих услова, било је потребно да поред завршеног правног факултета имају и положен правосудни испит. Поред тога, за вршење функције судије за прекршаје било је потребно и одређено радно искуство, и то у

општинским органима за прекршаје најмање две године, док је за судију Већа за прекршаје после завршеног правног факултета било потребно најмање пет година радног искуства у правној струци. Дакле, у погледу стручне спреме и правосудног испита услови су били исти као и за све судије судова опште надлежности у Републици Србији. Судије за прекршаје, међутим, није бирала Народна скупштина већ Влада Републике Србије, дакле, извршни орган власти и то на време од осам година с могућношћу поновног именовања.

Постојећих 11 другостепених органа, односно већа за прекршаје, и мреже тих органа обухватили су подручја бивших регионалних заједница, покрајина и општинске органе на подручју једне или више општина. Дакле, није било јединственог другостепеног органа, а тиме је и пракса и казнена политика била неуједначена те се може констатовати да нису сви грађани били једнаки пред законом и у заштити својих права пред овим органима.

Значајан разлог за доношење новог Закона о прекршајима јесте и усклађивање прекршајне области првенствено са уставним решењима која се односе на судску власт. Како су интеграциони токови захватили све делове европског континента, то је сасвим сигурно да и наша земља не може остати ван тих интеграција. **Хармонизација законодавства с правом у Европској унији сматра се важном интеграционом кариком.** Према томе и наше позитивно законодавство морало се прилагодити законодавству Европске уније, као и другим општеприхваћеним међународним конвенцијама и општеважећим нормама међународног права, како би се обезбедила владавина права и пуно поштовање слобода и права грађана. У том контексту најоптималније решење било је да се органи за прекршаје трансформишу у посебне судове у оквиру судова у правосудном систему Републике Србије. Усклађивање је према новом Закону о прекршајима вршено са међународним прописима и стандардима и то посебно са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, посебно због повреде права на слободу (задржавање и казна затвора изречена у прекршајном поступку) и права на правично суђење. Како по сада важећим прописима садашњи органи за прекршаје немају статус судских органа, а одређују меру задржавања и изричу казну затвора, стоји оцена да одредбе постојећег Закона о прекршајима, дакле старог Закона, нису у складу са Европском конвенцијом о људским правима, нарочито с чланом 5. став 1. тачка Ц. и ставом 4. и чланом 6.

Не може се занемарити ни **Национална стратегија реформе правосуђа, коју је усвојила Народна скупштина Републике Србије.** Основни циљ реформе правосуђа јесте успостављање владавине права и правне сигурности и поверења грађана у правосудни систем Републике Србије. Национална стратегија реформе правосуђа наглашава велику улогу будућих прекршајних судова у брзом и ефикасном санкционисању штетних понашања са обележјима прекршаја изрицањем одговарајућих прекршајних санкција, тј. казни, заштитних мера (васпитних мера) и др.

## **НОВИНЕ КОЈЕ НУДИ НОВИ ЗАКОН О ПРЕКРШАЈИМА**

Према новом Закону о прекршајима прекршаји су дефинисани као противправна скривљено извршена радња која је прописом надлежног органа одређена као прекршај. Прекршаја нема уколико је искључена противправност или кривица иако постоје сва битна обележја прекршаја. Значи да не постоји одговорност за прекршај по принципу објективне одговорности. На основу ове законске дефиниције обележја прекршаја била би:

1. радња (људско понашање),
2. противправност,
3. одређеност у пропису и
4. кривица.

Новим Законом о прекршајима постављени су основни принципи прекршајног поступка,

прописана прекршајна одговорност, услови за прописивање и примену прекршајних санкција, систем санкција, прекршајни поступак и извршење одлука у прекршајном поступку.

Будући да су организовани као посебни судови очекује се да ће моћи веома ефикасно да обезбеђују поштовање виталних друштвених интереса, стабилност заједнице, али исто тако и поштовање елементарних слобода и права грађана.

Прекршајни суд у првом степену одлучује у инокосном саставу, дакле судија појединац, док у другом степену Виши прекршајни суд решава у зборном саставу, у већима од троје судија. Виши прекршајни суд је један за подручје читаве Републике Србије.

Нови Закон о прекршајима, поред успостављања надлежности судова за прекршаје, и даље задржава надлежност органа управе да решавају у прекршајним стварима и то у ситуацијама када је за прекршај прописана само новчана казна а нарочито када је прописана новчана казна у фиксном износу. Одлучивањем по жалбама на одлуке органа управе од стране прекршајног суда обезбедиће се судска заштита у областима у којима органи управе доносе решење о прекршајима и предузимају одговарајуће управне радње на основу инспекцијског надзора.

Статус судија за прекршаје, односно услови за избор, разрешење, мандат и друго регулисани су Законом о судијама.

Очекује се да реформа статуса органа за прекршаје омогући да судови за прекршаје непристрасно и самостално делују у систему судске власти. На тај начин елиминисаће се могући извори негативних утицаја извршне власти на судије у прекршајним судовима, што представља важан корак на путу успостављања владавине права у Републици Србији.

## **УЛОГА ПРЕКРШАЈНИХ СУДОВА**

### **ПРЕМА НОВОМ ЗАКОНУ О ПРЕКРШАЈИМА**

Без претензије да се цитирају све новине које предвиђа нови Закон о прекршајима указаћемо само на оне које посебно наглашавају улогу нових прекршајних судова, а ово се огледа у следећем:

1. Органи за прекршаје ће од 1. јануара 2010. године прерасти у једну врсту специјализованих судова чиме ће се створити услови за њихову самосталност и независност у раду, уз могућност изрицања казни затвора према члану 32. новог Закона о прекршајима и то у трајању од једног дана до шездесет дана. На овај начин практично ће будући прекршајни судови и санкционисати најтеже облике нарушавања јавног реда и мира који се по својим обележјима граниче с кривичним делима.

2. Нови Закон о прекршајима даје овлашћење будућим прекршајним судовима да могу изрицати и меру „рад у јавном интересу“, која до сада није постојала у нашем правном систему, а такође се уводе и казнени поени, и то за прекршаје из области безбедности саобраћаја, с којима ће се створити услови за примену новог Закона о безбедности саобраћаја на путевима који је усклађен с прописима Европске уније, чија је сврха да се ригорозније санкционишу противправна понашања, а све у циљу повећања безбедности саобраћаја и смањивања настрадалих у саобраћајним незгодама.

3. Када су у питању новчане казне, Закон у члану 35. даје могућност да се, законом или уредбом, могу прописивати новчане казне за прекршаје за физичка лица или одговорно лице од 5.000,00 динара до 150.000,00 динара, од 100.000,00 до 2.000.000,00 динара за правно лице, од 10.000,00 динара до 500.000,00 динара за предузетнике. Одлукама скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града или скупштине града Београда

могу се прописати новчане казне до половине износа који се могу прописати законом или уредбом. Изузетно од овог принципа закон даје могућност да се могу прописати и већи распони казни и то:

- за прекршаје из области јавних прихода, јавног информисања, царинског, спољно-трговинског и девизног пословања, животне средине, промета робе и услуга и промета хартијама од вредности, у сразмери са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, али не више од двадесетоструког износа тих вредности;

- за прекршаје из области спречавања, ограничавања или нарушавања конкуренције, у износу од највише до 10% опредељеном у односу на приход који су правно лице, одговорно лице у правном лицу или предузетник остварили у обрачунској години која је претходила години када је прекршај учињен.

Овако високи лимити за новчане казне, нарочито за одговорна лица у правном лицу, правна лица као и предузетнике, недвосмислено указују да ће убудуће прекршајни судови имати значајну улогу у санкционисању свих понашања са обележјима прекршаја и са могућношћу изрицања веома високих новчаних казни. На овом месту примера ради наводи се члан 273. Закона о раду који предвиђа новчане казне од 800.000,00 до 1.000.000,00 динара за прекршаје којима се санкционишу послодавци са својством правног лица, ако с лицем које ради код овог послодавца није закључен уговор о раду или други уговор у смислу Закона о раду, а такође ако запосленом није исплатио зараду, односно минималну зараду, као и ако од дана престанка радног односа не изврши исплату свих доспелих зарада, накнада зарада, и других примања или ако не поступи по налогу инспектора рада у складу са одредбама овог Закона.

И Закон о безбедности здравља на раду такође прописује високе новчане казне за послодавце односно правна и одговорна лица где се указује на члан 69. истог Закона који прописује новчану казну од 800.000,00 до 1.000.000,00 динара за прекршај послодавца са својством правног лица и то ако запосленом не обезбеди одговарајућу заштиту на раду и не спроведе мере безбедности на раду, а такође и ако не обезбеди превентивне мере ради заштите живота и здравља запослених, нити донесе у писменој форми одговарајући акт о процени ризика за свако радно место у радној околини и не утврди начин и мере отклањања ризика на овим радним местима, а такође међу осталим иако се не изврши оспособљавање запосленог за безбедан рад у складу са одговарајућим актом.

4. Прекршајни судови имаће посебну улогу у сузбијању и санкционисању малолетничке делинквенције која је у порасту јер ће бити у могућности да, поред низа васпитних мера и казни, малолетним лицима изричу и посебне обавезе, и то:

- да се малолетник извини оштећеном;
- да малолетник у оквиру својих могућности поправи или надокнади штету коју је проузроковао;
- да малолетник не посећује одређена места, избегава друштво одређених лица која на њега негативно утичу;
- да се малолетник подвргне одвикавању или лечењу зависности од алкохола, дрога или других опојних средстава и средстава зависности;
- да се малолетник ради учења или провере знања саобраћајних прописа упути у надлежну установу за оспособљавање возача;
- да се малолетник без накнаде укључи у рад хуманитарних организација или у пословање еколошког, социјалног или локалног значаја и
- да се малолетник укључи у рад спортских и других секција у школи уз педагошки

надзор наставника.

5. Најзначајнија улога будућих прекршајних судова биће у томе што ће они бити у обавези да прекршајни поступак спроведу веома брзо и ефикасно, те ће у прекршајном поступку бити обавезно одређивање усменог претреса на који ће бити позвани окривљени, евентуално његов бранилац, оштећени, подносилац захтева за покретање прекршајног поступка или тужилац, сведоци и други учесници поступка.

На претресу ће судија бити обавезан да саслуша окривљеног, изведе све потребне доказе уз присуство свих позваних и да по завршетку усменог претреса, ако је окривљени присутан, одмах и објави пресуду. Писмено израђена пресуда доставља се само ако се то затражи. Пресуда која се објављује на крају претреса уноси се у записник тако што се у њега уноси само изрека пресуде уз констатацију да је пресуда усмено саопштена с кратким образложењем и упутством о правном леку. Ако окривљени затражи да му се достави писмено образложена пресуда, прекршајни суд ће бити дужан да му је достави најкасније у року од 8 дана од дана објављивања. Са обавезним одређивањем усменог претреса и објављивањем пресуде рад судова ће бити много ажурнији, а створиће се услови за изрицање одговарајуће прекршајне санкције у што краћем року од времена учињеног прекршаја, а то ће имати много више ефеката него досад када се прекршајна санкција често изрицала годину дана после учињеног прекршаја те је губила смисао у својој појединачној и генералној превенцији.

Прекршајни суд доноси пресуду којом се окривљени или ослобађа кривице или се оглашава кривим, док се решењем обуставља прекршајни поступак када су за то испуњени законом предвиђени услови.

#### [Пример форме осуђујуће пресуде на основу члана 217. новог Закона о прекршајима](#)

На крају овог осврта на примену новог Закона о прекршајима и на почетак рада прекршајних судова треба рећи да и даље постоји потреба рада на изменама и допунама Закона о прекршајима како би био усклађен с новим решењима из Закона о кривичном поступку који уводи институт споразума у признавању кривице. Тај споразум би могао да се примени и у прекршајном поступку у виду скраћеног поступка, када би окривљени одустао од редовне процедуре признајући своју кривицу, с тим да му се гарантује одговарајуће ублажавање казне, што би у знатној мери повећало ефикасност прекршајних судова. С обзиром на то да кривични поступак прихвата нагодбу, нагодба са окривљеним у прекршајном поступку оправданија је него у кривичном.